

Ocena ex-ante
Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi



Europejski Fundusz Rolny
Rozwoju Obszarów
Wiejskich



Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
Europa Inwestująca w obszary wiejskie
Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Spis treści:

STRESZCZENIE	3
1. METODOLOGIA I PRZEBIEG BADANIA	14
2. OCENA DIAGNOZY SYTUACJI I PROGNOZY TRENDÓW ROZWOJOWYCH	16
2.1 OGÓLNA OCENA DIAGNOZY SYTUACJI	16
2.1.1 <i>Uwagi ogólne</i>	16
2.1.2 <i>Struktura diagnozy</i>	19
2.1.3 <i>Ogólna ocena analizy SWOT</i>	20
2.2 OCENA DIAGNOZY ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH	21
2.2.1 <i>Ogólna ocena diagnozy rozwoju obszarów wiejskich</i>	21
2.2.2 <i>Ocena analizy SWOT obszarów wiejskich</i>	25
2.3 OCENA DIAGNOZY SYTUACJI W ROLNICTWIE	27
2.3.1 <i>Ogólna ocena diagnozy sytuacji w rolnictwie</i>	27
2.3.2 <i>Ocena analizy SWOT rolnictwa</i>	31
2.4 OCENA DIAGNOZY SYTUACJI W RYBACTWIE	32
2.4.1 <i>Ogólna ocena diagnozy sytuacji w rybactwie</i>	32
2.4.2 <i>Ocena analizy SWOT rybactwa</i>	32
2.5 OCENA DIAGNOZY SYTUACJI W ZAPLECZU NAUKOWO-BADAWCZYM	33
3. OCENA GŁÓWNYCH ZAŁOŻEŃ STRATEGII	34
3.1 OCENA CELU OGÓLNEGO I WIZJI OBSZARÓW WIEJSKICH, ROLNICTWA I RYBACTWA	34
3.2 OCENA CELÓW SZCZEGÓŁOWYCH, PRIORYTETÓW I KIERUNKÓW INTERWENCJI	35
3.2.1 <i>Uwagi ogólne</i>	35
3.2.2 <i>Ocena Celu 1</i>	36
3.2.3 <i>Ocena Celu 2</i>	38
3.2.4 <i>Ocena Celu 3</i>	41
3.2.5 <i>Ocena Celu 4</i>	45
3.2.6 <i>Ocena Celu 5</i>	49
3.3 OCENA POWIĄZANIA STRATEGII Z POZOSTAŁYMI STRATEGIAMI ROZWOJU	51
4. OCENA SYSTEMU REALIZACJI STRATEGII	52
4.1 OCENA SYSTEMU MONITOROWANIA, EWALUACJI I SPRAWOZDAWCZOŚCI	52
4.2 OCENA RAM FINANSOWYCH STRATEGII	57
5. SYNTETYCZNA OCENA PROJEKTU „STRATEGII..”	58
5.1 OCENA SPÓJNOŚCI CELÓW, PRIORYTETÓW I KIERUNKÓW INTERWENCJI	58
5.2 OCENA TRAFNOŚCI DIAGNOZY, CELÓW, PRIORYTETÓW I KIERUNKÓW INTERWENCJI	58
5.3 OCENA SKUTECZNOŚCI	59
5.4 OCENA TRWAŁOŚCI EFEKTÓW	60
5.5 IDENTYFIKACJA GŁÓWNYCH SZANS I BARIER WDROŻENIA	61
5.6. IDENTYFIKACJA OBSZARÓW/TERENÓW, GDZIE WDROŻENIE WYBRANYCH POSZCZEGÓLNYCH INTERWENCJI MA PRIORYTETOWE ZNACZENIE	64
6. WNIOSKI I REKOMENDACJE	70
ZAŁĄCZNIK 1. UWAGI SZCZEGÓŁOWE	73
LITERATURA	75

Streszczenie

Ocenę „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” zrealizowano na podstawie nie pełnej jeszcze jej wersji (z dnia 23 lutego 2011 r.), będącej równolegle w trakcie konsultacji społecznych kontynuowanych przez MRiRW. Szeroki zakres zadaniowy „Strategii...”, daleko wykraczający poza kompetencje odpowiedzialnego za rozwój obszarów wiejskich MRiRW, spowodował wątpliwości odnośnie zaproponowanych podejść i rozwiązań, w szczególności dotyczących możliwości pozyskania odpowiedniego do zakładanych celów i priorytetów budżetu oraz jego wydatkowania w zgodzie z zaproponowanymi kierunkami interwencji.

Ocena diagnozy sytuacji i prognozy trendów rozwojowych

Diagnoza zawiera kompleksowe ujęcie problemów i szans rozwojowych obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa uwzględniające powiązania z całą gospodarką. Zaletą diagnozy jest odniesienie się do tematów horyzontalnych, w szczególności do kwestii: cyfryzacji, środowiskowych i infrastruktury. Trafnie zostało także podkreślone w wielu miejscach diagnozy znaczne społeczno-ekonomiczne i środowiskowe zróżnicowanie terytorialne obszarów wiejskich i rolnictwa.

W wielu miejscach diagnoza skupia się jednak na opisie statystycznym, a brakuje opisu mechanizmów, trendów czy wyzwań dla polityki. Brakuje także odniesienia się do otoczenia zewnętrznego, w tym do sytuacji w Unii Europejskiej oraz zmieniającego się kontekstu międzynarodowego. Warto podjąć próbę wykorzystania w diagnozie danych, których dostarcza Powszechny Spis Rolny 2010.

Analiza SWOT wymaga znacznego przeformułowania i uporządkowania. Często przedstawiane są na przykład działania lub oczekiwane efekty polityki krajowej. Mocne i słabe strony jak i szanse i zagrożenia powinny jednak wynikać z diagnozy (opisu stanu obecnego i zachodzących procesów na obszarach wiejskich, w rolnictwie i rybactwie). W obecnej formie przemieszane są ze sobą także cechy odnoszące się do różnych elementów.

Ocena diagnozy rozwoju obszarów wiejskich

Wychodząc od definicji wielofunkcyjności wsi diagnoza w sposób kompleksowy odnosi się do problemów i szans rozwojowych obszarów wiejskich. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii wymagających pewnego dopracowania.

W części dotyczącej kapitału ludzkiego za słabo podkreślono problem depopulacji niektórych terenów wiejskich w Polsce. W części opisującej rynek pracy i bezrobocie brakuje prognoz dotyczących wiejskiego rynku pracy. Z kolei część dotycząca dochodów mieszkańców obszarów wiejskich nie zawiera opisu zmniejszającego się udziału dochodów z gospodarstwa rolnego w dochodzie rozporządzalnym wiejskich gospodarstw domowych. Problem przedsiębiorczości, przez który autorzy diagnozy rozumieją pozarolniczą aktywność ekonomiczną mieszkańców wsi, został w diagnozie potraktowany zdawkowo. Część ta powinna być silniej powiązana z wnioskami dotyczącymi rynku pracy, a w szczególności wnioskami dotyczącymi działalności pozarolniczej. Diagnoza infrastruktury (poza gospodarką wodno-ściekową) jest pozbawiona aspektów przestrzennych i regionalnych. Aspekty środowiskowe zostały omówione w ujęciu, z którego trudno wywodzić przesłanki do konstrukcji celów strategicznych.

Analiza SWOT obszarów wiejskich odnosi się do przedstawionych w diagnozie zjawisk. Nie wszystkie jednak zostały opisane w diagnozie i w związku z tym ich umieszczenie w analizie SWOT nie wynika bezpośrednio z przygotowanej diagnozy (na przykład kwestia kapitału społecznego). Wiele z przedstawionych szans sprawia wrażenie zapisu efektów wdrożonych działań. Dodatkowo te same zjawiska zapisywane są czasem jako zagrożenie i jako szansa. Warto także uporządkować analizę SWOT zgodnie z opisywanymi problemami w diagnozie. Ponadto niektóre sformułowania zamieszczone w analizie SWOT obszarów wiejskich budzą wątpliwości, bowiem: na obszarze Polski zróżnicowanie warunków naturalnych na tle innych krajów jest umiarkowane, w Polsce wysokie walory turystyczne występują na stosunkowo niewielkich obszarach kraju, wysokie walory kulturowe obszarów wiejskich i silne więzi społeczne dotyczą tylko niektórych obszarów kraju i cechują się dużym zróżnicowaniem, rozwój pozarolniczych form aktywności, w szczególności w sektorze usług ma raczej ograniczone możliwości, ze względu na barierę popytu na usługi.

Ocena diagnozy sytuacji w rolnictwie

W diagnozie sytuacji w rolnictwie konieczne wydaje się uwzględnienie wyników PSR 2010. W części diagnozy obejmującej analizę czynników produkcji (zawierającej też omówienie struktury gospodarstw rolnych) należałoby przeprowadzić ocenę konkurencyjności potencjalnej polskiego sektora rolnego na tle rolnictwa pozostałych krajów UE.

Szereg wątpliwości budzi część dotycząca „*potencjału produkcyjnego rolnictwa w Polsce*”. Z tego fragmentu diagnozy i przewidywań można wnioskować przeznaczenie w niedalekiej

przyszłości znacznej części produkcji rolnej na cele energetyczne, a autorzy zdają się zapominać, że rolnictwo powinno przede wszystkim produkować żywność.

Analiza wielkości i struktury produkcji rolnej winna zostać przedstawiona na tle rolnictwa w całej UE i powinna być przesłanką do wyznaczenia celów i miejsca dla polskiego rolnictwa w perspektywie do roku 2020. Pożądana byłaby także analiza regionalna stanu rolnictwa i regionalna analiza specjalizacji produkcyjnej.

Fragment diagnozy dotyczący konkurencyjności wymaga uporządkowania, bowiem zawarto w nim różne informacje, które w różny sposób wiążą się z konkurencyjnością. Na przykład produktywność to tylko jedna z przesłanek konkurencyjności. Ocena konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego powinna zostać przeprowadzona także na tle tego sektora w UE oraz przy uwzględnieniu rokowań w ramach WTO.

W diagnozie w części zatytułowanej „*Środowiskowy wymiar produkcji rolnej*” wskazano na problem walorów środowiskowych oraz potencjał adaptacyjny i mitygacyjny rolnictwa w kontekście zmian klimatu. Warto zastanowić się czy nie połączyć omawianych tu kwestii z częścią „*Aspekt środowiskowy rozwoju obszarów wiejskich*”.

Generalnie analiza SWOT rolnictwa jest trafna, ale niektóre sformułowania budzą wątpliwości, gdyż: nie wiadomo jak rozumieć sformułowanie „*duży potencjał rolnictwa energetycznego*”; różnorodność krajobrazowa rolniczej przestrzeni produkcyjnej rolnictwa w Polsce jest na przeważających terenach umiarkowana; oferta rynkowa produktów tradycyjnych oraz regionalnych jest uboga; wartość odżywcza i jakość produktów rolnych wytwarzanych w Polsce jest tak samo dobra jak w rolnictwie europejskim; słabą stroną jest skupienie znaczących zasobów czynników produkcji (głównie ziemi) w gospodarstwach nierozwojowych; rentowność sektora rolnego w Polsce nie jest niska, a problemem są natomiast niskie dochody drobnych podmiotów produkcyjnych; słabymi stronami dotykającymi rolnictwo i przemysł spożywczy jest niski poziom siły nabywczej większości gospodarstw domowych w kraju oraz spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, natomiast utrzymywanie się w przyszłości niskiego tempa wzrostu jest istotnym zagrożeniem; umiarkowany wzrost intensywności polskiego rolnictwa nie jest zagrożeniem, a jest szansą i koniecznością; zagrożeniem są zbyt wolne postępy w procesach modernizacji sektora, procesach koncentracji obszarowej i produkcyjnej, specjalizacji, integracji poziomej i pionowej.

Ocena diagnozy sytuacji w rybactwie

Wydaje się, że umieszczenie w tym podrozdziale niektórych elementów diagnozy nie jest w pełni spójne i wykracza poza analizowany obszar. Dotyczy to m.in. problematyki nawodnień, zagadnień występowania suszy, powodzi, emisji amoniaku.

Wskazywanie problemu konkurencyjności dostępu o wodę w rozdziale dotyczącym rybactwa przy jednoczesnym stwierdzeniu, że nie przewiduje się istotnego wzrostu zapotrzebowania na wodę wykorzystywaną w akwakulturze jest niepotrzebnym poszerzaniem analizowanego obszaru.

Generalnie analiza SWOT rybactwa wydaje się trafna i cechuje się konkretnością. Należy jednak stwierdzić, że wymaga ona pewnych korekt i uściśleń.

Zastrzeżenia budzi nadmierna szczegółowość analizy. Powoduje to, że utrudniona jest identyfikacja czynników rzeczywiście istotnych i drugorzędnych. Ponadto w analizie SWOT, zarówno dla rybactwa śródlądowego jak i dla rybactwa morskiego i przetwórstwa, nie ustrzeżono się pewnych nieścisłości i sprzecznych wewnętrznie argumentacji. Na przykład jako mocną stronę wymienia się wszechstronną flotę rybacką, pomimo znaczącego zmniejszenia nakładu połowowego w ostatnich latach, a równocześnie w słabych stronach stwierdza się, że flota rybacka na Bałtyku jest zaawansowana wiekowo i wymaga odnowy i modernizacji oraz wskazuje na konieczność importu surowców do przetwórstwa.

Ocena diagnozy sytuacji w zapleczu naukowo-badawczym

Diagnoza dotyka istotnych problemów dotyczących problematyki zaplecza naukowo-badawczego, ale powinna zostać uporządkowana oraz poszerzona o zagadnienia kształcenia zawodowego i doradztwa rolniczego. Doradztwa postrzeganego jako ogniwo systemu wiedzy rolniczej, pośredniczącego w transferze nowych technologii i innowacyjnych rozwiązań ze sfery nauki do praktyki rolniczej.

Ocena głównych założeń Strategii

Ocena celu ogólnego i wizji obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa

Zaprezentowana wizja koncentruje się na obszarach wiejskich, marginalnie traktując rolnictwo oraz rybactwo. Wydaje się więc, że silniej należy odnieść się w wizji (co jest podkreślane w innych częściach dokumentu) do roli rolnictwa i rybactwa. Warto także podkreślić, że rozwój obszarów wiejskich ma służyć nie tylko ich mieszkańcom, ale także osobom mieszkającym w miastach, bowiem są one współfinansującymi te przemiany. W

obecnej formie cel główny ma charakter wyraźnie separujący obszary wiejskie od „miejskiej” części kraju. Mając to na względzie trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie: *Co jest kluczowe w rozwoju obszarów wiejskich?* W naszym przekonaniu po pierwsze to zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, a po drugie ich rozwój poprzez właściwe wykorzystanie ich zasobów. Cel ogólny wymaga więc przedefiniowania. W prezentowanej formie ma charakter życzeniowy, a nie rozwojowy.

Ocena celów szczegółowych, priorytetów i kierunków interwencji

Cele szczegółowe i wynikające z nich priorytety lub kierunki interwencji generalnie są uzasadnione i trafne oraz cechują się spójnością z dokumentami strategicznymi UE.

Pewne zastrzeżenia budzi natomiast wyeksponowanie niektórych priorytetów i kierunków interwencji. Co prawda wskazanie wiodących i pomocniczych realizatorów priorytetów i kierunków omawianych w „Strategii...” zapewnia jej spójność programową z pozostałymi ośmioma strategiami rozwoju, ale otwarte pozostaje pytanie o skuteczność tak szeroko zarysowanego dokumentu. Szczególne wątpliwości budzi umieszczenie takich priorytetów/kierunków interwencji, w których nie przewidziano dla niej, ani roli wiodącej, ani nawet wspierającej (pomocniczej). Taka sytuacja dotyczy w szczególności Celu 1 (głównie priorytet 1.1 i 1.2) i Celu 2 (głównie priorytet 2.2 i 2.4, ale także 2.1 i 2.3), a w znacznej części też Celu 5.

Dużym mankamentem jest brak szczegółowego opisu kierunków interwencji. W ramach wszystkich celów szczegółowych należałoby ustalić: hierarchię priorytetów i kierunków interwencji, okres wdrażania i realizacji, instrumenty i środki realizacji (w tym finansowe), instytucje, organizacje, osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych priorytetów i kierunków interwencji, etapowe i końcowe (w 2020 roku) wskaźniki realizacji celów szczegółowych.

Ocena Celu 1

Cel 1 „*Wzrost jakości kapitału ludzkiego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*” został zdefiniowany trafnie. Priorytety Celu 1 także w znacznej mierze zostały zidentyfikowane trafnie na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach wiejskich.

Nie zawsze jednak wyzwania z diagnozy przekładają się na przedstawione priorytety. Na przykład mimo przedstawienia w diagnozie znacznego zróżnicowania problemów na

obszarach wiejskich i w rolnictwie (pod względem regionalnym i „funkcjonalnym”), kwestia ta nie została odzwierciedlona w priorytetach i kierunkach działań.

Priorytet 1.1. jest dobrze ukierunkowany i słusznie zwraca się w nim uwagę na znaczenie umiejętności i wiedzy w poprawie pozycji mieszkańców wsi na rynku pracy. Brak szczegółowego opisu kierunków interwencji powoduje jednak, że czasem wydają się one nie w pełni jasne.

Wydaje się, że priorytet 1.2. wymaga dalszej dyskusji. Lepszy byłby zapis „*Zwiększanie zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich*”, bo - jak zapisano w dokumencie - chodzi głównie o poprawę wahadłowej mobilności przestrzennej. Nie został w ogóle opisany kierunek interwencji 1.2.5 „*Aktywizacja lokalnych rynków pracy z uwzględnieniem małych miast*”.

Priorytet 1.3. jest dobrze ukierunkowany. Autorzy Strategii słusznie podkreślili konieczność dostosowania instrumentów wspierających przedsiębiorczość do specyfiki potencjału rozwojowego obszarów wiejskich. Szerszego opisu wymaga kierunek interwencji 1.3.1 „*Tworzenie pozarolniczych miejsc pracy*”.

Priorytet 1.4. wymaga, naszym zdaniem, przeformułowania. W części tej brakuje powiązania między przedstawioną diagnozą i analizą SWOT a przedstawionymi priorytetami. W opisie celów szczegółowych kierunek interwencji 1.4.2 „*Budowa i rozwój kapitału społecznego*” został opisany bardzo enigmatycznie. Należałoby także rozważyć poszerzenie propozycji działań nakierowanych na przeciwdziałanie ubóstwu na obszarach wiejskich.

Ocena Celu 2

Generalnie priorytety i kierunki interwencji w ramach *Celu szczegółowego 2* należy uznać za właściwe, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego rozwoju obszarów wiejskich, jak również w aspekcie podejmowania działań pro-spójnościowych.

Wątpliwości może budzić jedynie fakt, że zdecydowanie przeważająca część proponowanych kierunków interwencji leży poza zakresem możliwości finansowych, a co ważniejsze kompetencji, odpowiedzialnego za realizację „*Strategii...*” Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Priorytet 2.1. jest dobrze ukierunkowany, w szczególności w kontekście modernizacji, a praktycznie konieczności przeprowadzenia reelektryfikacji na dużej części obszarów wiejskich w Polsce.

Priorytet 2.2. został właściwie ukierunkowany, skupia się na kolejnym istotnym czynniku wpływającym na tempo rozwoju obszarów wiejskich, jakim jest infrastruktura komunikacyjno transportowa, szczególnie słabo rozwinięta na obszarach wiejskich. Kierunki interwencji proponowane w ramach Priorytetu 2.2. należy uznać za właściwe i komplementarne w stosunku do kierunków interwencji w ramach priorytetu 2.1.

Priorytet 2.3. należy uznać za bezdyskusyjny. Wątpliwości natomiast można mieć to sposobu sformułowania kierunków interwencji 2.3.2. i 2.3.4. Zapis „...*dedykowanej dla mieszkańców obszarów wiejskich*” wymaga przeformułowania. W drugim przypadku wątpliwości budzi pomysł dotyczący „*Zwiększenia dostępności cenowej ...osobom z kręgu wykluczenia społecznego*” Potrzebne jest znacznie szersze wsparcie uwzględniające szkolenia i doradztwo w zakresie zakładania i prowadzenia firmy.

Priorytet 2.4. został właściwie ukierunkowany. W kierunku interwencji 2.4.3. proponuje się drobne uzupełnienie i dodanie na końcu słów „...*i rekreacyjnej*”.

Priorytet 2.5. został trafnie sformułowany, w szczególności w kontekście nasilających się w ostatnich latach różnego rodzaju anomalii i klęsk żywiołowych.

Ocena Celu 3

Priorytety i kierunki interwencji wyznaczone w ramach *Celu szczegółowego 3* są właściwe, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i społecznego rozwoju obszarów wiejskich. Zgadając się z logiką prezentowanego podejścia i sformułowanych celów szczegółowych, wyrazić trzeba wątpliwość co do możliwości jednostronnego zapewnienia realizacji priorytetu 3.3. bez aktywnego włączenia się w przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji wszystkich uczestników globalnych i unijnych rynków rolnych. Wątpliwości też można mieć co do możliwości zadawalającej realizacji zadań związanych z priorytetem 3.4., gdyż model i wzorce konsumpcji są w dużym stopniu uzależnione od poziomu dochodów konsumentów i wysokości cen na te produkty żywnościowe, które odpowiadają zasadom racjonalnego żywienia.

Priorytet 3.1. został dobrze ukierunkowany. Jednak wątpliwości może budzić sformułowanie odnoszące się do kierunku interwencji 3.1.1., że podstawowym zadaniem jest podejmowanie działań służących „...*zachowaniu ziemi rolnej w gotowości do produkcji...*”. Świadczy to o dość pasywnym nastawieniu do kwestii zwiększania wolumenu produkcji rolniczej. Niedosyt budzi brak jakiegokolwiek wzmianki na temat roli i miejsca niewielkich gospodarstw w

systemie polskiej gospodarki żywnościowej, prowadzonych przez osoby wykonujące równolegle także inne zawody niż tylko rolnictwo.

W ramach Priorytetu 3.2. konieczne jest udoskonalenie funkcjonowania i współdziałania, a być może nawet zreformowanie licznych centralnych instytucji rządowych, odpowiadających na mocy prawodawstwa krajowego za egzekwowanie przestrzegania zasad i przepisów prawnych dotyczących wytwarzania bezpiecznej żywności. W tym zakresie niezbędne jest bardziej wdrożenie zasad dobrego zarządzania niż oczekiwanie na wsparcie finansowe z UE. Zapewnienie wyraźnej synergii priorytetów 3.1. i 3.2. może w efekcie przynieść zarówno wzrost wolumenu, jak i jakości polskich produktów żywnościowych.

Priorytet 3.3. wskazuje, naszym zdaniem, zbyt idealistycznie kierunki interwencji. Jest to raczej wyraz dążeń do stosowania dobrych praktyk i osiągnięcia pewnego stanu doskonałego, możliwego praktycznie tylko w teorii, niż ustanowienie realnych do osiągnięcia celów. Wymowa tego priorytetu ma w bardzo dużym stopniu charakter stanowiska politycznego, a w daleko mniejszym odnosi się do realiów gospodarczych.

Priorytet 3.4. ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zdrowotności społeczeństwa polskiego. Dostrzegać jednak należy bariery realizacyjne. MRiRW mając ograniczone możliwości w tym zakresie, może wnieść jednak spory wkład w upowszechnianie dobrych wzorców w tej kwestii, włączając w tego typu działania ODR.

Ocena Celu 4

Należy uznać, że przed rolnictwem i obszarami wiejskimi stoją dwa zasadnicze wyzwania: przemiany strukturalne i modernizacja sektora rolnego oraz powstanie na obszarach wiejskich kilkuset tysięcy nowoczesnych miejsc pracy. Na tym tle pozytywnie należy ocenić przyjęte priorytety w ramach *Celu szczegółowego 4*. W szczególności na wyzwania przyszłości zdają się odpowiadać priorytet 4.1 oraz priorytet 4.3. Bez istotnych przemian strukturalnych i zaawansowanej modernizacji sektora nie jest możliwa realizacja „Strategii...” jako całości.

Z kolei skuteczna realizacja tych dwóch priorytetów (4.3 i 4.1) - w wymienionej kolejności - powinna stać się gwarantem trwałości efektów realizacji „Strategii...” po roku 2020, także w przypadku zaprzestania finansowania ze środków publicznych.

Podstawowym kierunkiem przemian stymulowanym w „Strategii...” powinny być przemiany o charakterze strukturalnym, bowiem tylko funkcjonalne pod względem ekonomicznym struktury są w stanie się efektywnie modernizować. Proces modernizacji powinien być wspierany transferem wiedzy i technologii, a dopiero produkty wytworzone przez podmioty

funkcjonalne strukturalnie, zmodernizowane, wytwarzające nowoczesnie pod względem technologicznym będą mogły być skutecznie promowane na rynku krajowym, europejskim i globalnym. Taka powinna być filozofia realizacji *Celu szczegółowego 4* i przyjętych w jego ramach priorytetów, czyli głównymi, równolegle realizowanymi powinny być priorytet 4.3 („*Dostosowanie struktur...*”) i priorytet 4.1 („*Modernizacja...*”), a koniecznym ich wspomaganie winny być priorytet 4.2 („*Kreowanie i transfer wiedzy...*”) oraz priorytet 4.4 („*Promocja...*”).

Pozytywna ocena *Celu szczegółowego 4* i przyjętych priorytetów nie może niestety zostać rozciągnięta na opis priorytetów i wymienione w „*Strategii...*” kierunki interwencji w ramach poszczególnych priorytetów.

Brakuje precyzji w określeniu (lub w ogóle jest to pominięte), jak poszczególne priorytety będą realizowane, w których latach będą wdrażane, jakie będą narzędzia i środki ich realizacji, kto (jakie instytucje, organizacje) będą odpowiedzialne za ich realizację, jaki i kiedy powinien być ich konkretny skutek. Na przykład prawie zupełnie pominięto rolę ARiMR, jako jednej z podstawowych instytucji, która powinna być odpowiedzialna za realizację „*Strategii...*”.

Ocena Celu 5

Priorytety zostały ujęte w sposób pozwalający na całościową realizację Celu 5. Również kierunki interwencji są zakreślone w sposób odpowiadający poszczególnym priorytetom.

W priorytecie 5.2. proponujemy kierunek interwencji 5.2.1 odnieść do krajobrazu na obszarach wiejskich, a nie tylko do krajobrazu rolniczego. Proponujemy dodać priorytet 5.2.4 „*Rozwój metod produkcji rolniczej przyjaznych środowisku (rolnictwo ekologiczne, integrowane)*” i 5.2.5. „*Podnoszenie wiedzy z zakresu kształtowania układów przestrzennych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju*” (odnowa wsi, preferowane typy architektury wiejskiej). W nawiązaniu do priorytetu 5.5. ważne jest podkreślenie potrzeby ciągłej kontroli i redukcji zużycia zasobów naturalnych, co prowadzi do systematycznej redukcji powstawania i emisji zanieczyszczeń. Ciągłość tego procesu może być zachowana jedynie poprzez postęp technologiczny i modernizację rozwiązań w organizacji produkcji oraz wzrost wiedzy producentów i usługodawców. Ważna jest rola innowacji w różnych fazach procesu produkcji i obrotu oraz obiegu informacji.

W propozycjach działań służących adaptacji do zmian klimatu (priorytet 5.3.) należy zwrócić uwagę na rolę postępu biologicznego w produkcji roślinnej. W *Strategii* należy podnieść wagę

globalnych działań prowadzących do ograniczenia zmian klimatycznych. Postulując zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (priorytet 5.5) należy wyraźnie oddzielić te działania, które są neutralne wobec produkcji rolnej, oraz te, które angażują zasoby ziemi rolnej. Te pierwsze należy wierać niezależnie od sytuacji na rynku artykułów żywnościowych, pod warunkiem, że rachunek ekonomiczny nie będzie się kształtował radykalnie niekorzystnie. Te drugie wymagają większej rozważliwości.

Ocena powiązania Strategii z pozostałymi strategiami rozwoju

„Strategia...” pod względem formalnym jest dobrze powiązana z otoczeniem instytucjonalnym i prawnym, co zapewnia jej ogólną spójność z podstawowymi aktami prawnymi i dokumentami programowymi polskimi i unijnymi.

Ogólnie cele, priorytety i kierunki interwencji są spójne z celami określonymi w dokumentach strategicznych UE oraz celami zawartymi w PROW 2007-2013. „Strategia...” odnosi się do Strategii Europa 2020 „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” we wszystkich priorytetach „Strategia...” odnosi się także do wyzwań rozwojowych prezentowanych w innych ważnych dokumentach strategicznych m.in.: uwzględnia nowe wyzwania dla Wspólnej Polityki Rolnej.

Zaletą dokumentu jest pokazanie powiązań pomiędzy priorytetami i kierunkami interwencji „Strategii...” a instrumentami realizacyjnymi w pozostałych ośmiu strategiach rozwoju, których opracowanie wynika z przyjętego w 2009 r. „Planu uporządkowania strategii rozwoju”. Dodatkowo, z innej perspektywy traktuje kwestie, które są wiodące dla innych strategii. Natomiast w związku z trwającymi pracami nad przygotowaniem pozostałych ośmiu strategii trudno na obecnym etapie określić powiązania między nimi a omawianą „Strategią...”. Ogólnie zaprezentowany charakter i siłę powiązań należy ocenić pozytywnie.

Ocena systemu realizacji Strategii

Ocena systemu monitorowania, ewaluacji i sprawozdawczości

„Strategia...” zakłada, że nie wszystkie ze zdefiniowanych priorytetów i kierunków interwencji będą realizowane przez programy na rzecz rolnictwa, rybactwa i rozwoju wsi, ponieważ niektóre z zaprojektowanych elementów Strategii są integralną częścią innych strategii rozwoju. Dlatego część dotycząca mechanizmów koordynacji powinna zawierać szczegółowy opis podmiotów zaangażowanych w realizację „Strategii...”.

W diagnozie trafnie wskazano na znaczne zróżnicowanie terytorialne obszarów wiejskich i rolnictwa. Implikuje to konieczność decentralizacji wdrażania niektórych kierunków interwencji. Dlatego ważny jest szczegółowy opis jakie działania będą realizowane na poziomie centralnym i regionalnym oraz jakie podmioty będą je realizowały.

W ocenianym dokumencie brakuje planu implementacyjnych działań (jest tylko zapowiedź tabeli, która takie zestawienie ma zawierać), stąd trudno dokonać oceny harmonogramu wdrażania „Strategii...”.

Pozytywnie należy ocenić zamiar bieżącego (corocznego) monitorowania i ewaluacji „Strategii...”. Jednak by to było możliwe konieczne jest ustalenie konkretnych działań i harmonogramu ich wdrażania oraz celów cząstkowych przewidzianych do osiągnięcia na poszczególnych etapach wdrażania „Strategii...”.

Dość przypadkowa i niepełna jest lista wskaźników, które mają służyć do monitorowania oraz oceny efektów realizacji „Strategii...”. Ocena postępów wdrażania nie będzie więc możliwa ze względu na niepełną listę wskaźników monitorowania. Niezbędne jest opracowanie szczegółowych wskaźników monitorowania zarówno na poziomie celów szczegółowych, jak i priorytetów i kierunków interwencji.

W „Ocenie...” przedstawiona została propozycja poszerzenia listy wskaźników dla monitorowania i oceny skuteczności realizacji poszczególnych celów.

Ocena ram finansowych „Strategii...”

Za trafne, choć bardzo optymistyczne w świetle toczącej się na forum UE dyskusji odnośnie wielkości przyszłego wspólnego budżetu, można uznać założenia ogólne przyjęte do konstrukcji i kalkulacji budżetu na realizację „Strategii...”. Natomiast nie jest możliwa ocena struktury budżetu w podziale na jej cele. Nie ma w ocenianym dokumencie żadnych informacji, które pozwoliłyby na ustosunkowanie się do przyjętych przewidywań alokacji środków na realizację poszczególnych celów i nie jest znana metodologia alokacji lub choćby założenia do niej. Brakuje także informacji, czy przewidywana alokacja (kwoty i struktura) jest spójna z pozostałymi ośmioma strategiami.

1. Metodologia i przebieg badania

Ocena *ex-ante* „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”, projekt z dnia 23 lutego 2011 roku, została przeprowadzona przez zespół ekspertów, reprezentujących różne krajowe ośrodki akademickie i naukowe. Zespół składał się z następujących osób:

1. Dr Mirosław Drygas – Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
2. Dr hab. Józef Kania – Uniwersytet Rolniczy w Krakowie.
3. Dr Dominika Milczarek - Andrzejewska - Uniwersytet Warszawski.
4. Prof. dr hab. Walenty Poczta – Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.
5. Prof. dr hab. Henryk Runowski – SGGW w Warszawie.

Wymienieni eksperci pracują w czołowych polskich ośrodkach naukowo-badawczych, zajmujących się problematyką rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w ujęciu krajowym, jak i międzynarodowym. Posiadają znaczące doświadczenie w prowadzeniu badań z tego zakresu, jak i w opracowywaniu ekspertyz oraz prowadzeniu ewaluacji. Między innymi eksperci opracowujący ocenę *ex ante* „Strategii...” (a także instytucje, które reprezentują) współuczestniczyli w ocenie *ex post* PROW 2004-2006 oraz w ocenie średniookresowej PROW 2007-2013.

Zakres specjalizacji naukowo-badawczych reprezentowanych poszczególnych ekspertów grupy prowadzącej ocenę „Strategii...” miał komplementarny charakter. Stworzyło to warunki do dokonania kompleksowej, wieloaspektowej oceny projektu „Strategii...”.

Ocenę „Strategii...” zrealizowano na podstawie nie pełnej jeszcze jej wersji¹, będącej równoległe w trakcie konsultacji społecznych kontynuowanych przez MRiRW. W tym samym czasie na forum UE toczyły się intensywne prace i dyskusje, aczkolwiek dalekie jeszcze do zakończenia, nad kształtem przyszłego wspólnego budżetu oraz nad zakresem reform w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, a w szczególności kształtu dopłat bezpośrednich oraz PROW po roku 2013. Dyskusje te odbywały się niejako w cieniu postępujących negocjacji WTO oraz uzgodnień dotyczących bilateralnych umów handlowych UE, między innymi z krajami Mercosur, Kanadą, Indiami, czy Japonią. Wszystkie te okoliczności stanowiły istotny kontekst dla projektu „Strategii...” i były brane pod uwagę w pracach zespołu ekspertów prowadzących jej ocenę.

Szeroki zakres zadaniowy „Strategii...”, daleko wykraczający poza kompetencje odpowiedzialnego za rozwój obszarów wiejskich MRiRW, spowodował spore komplikacje i wątpliwości odnośnie zaproponowanych podejść i rozwiązań, w szczególności dotyczących

¹ Wersja z dnia 23 lutego 2011 r.

możliwości pozyskania odpowiedniego do zakładanych celów i priorytetów budżetu oraz jego wydatkowania w zgodzie z zaproponowanymi kierunkami interwencji.

Na potrzeby przeprowadzenia ewaluacji posługiwano się głównie metodą *desk research*, czyli studiowaniem i analizowaniem dostępnych dokumentów oraz analizą danych zastanych i danych statystycznych, wykorzystując wiedzę merytoryczną ekspertów.

Ocena została przeprowadzona w pięciu etapach. W pierwszym etapie zidentyfikowano niezbędne do dokonania analizy dokumenty krajowe i unijne, stanowiące podstawę i zasadnicze punkty odniesienia do przeprowadzenia ewaluacji projektu „Strategii...” w ramach określonych przez MRiRW. Następnie, zgodnie z kolejnymi rozdziałami projektu „Strategii...” oraz sformułowanymi przez MRiRW pytaniami/obszarami oceny, zrealizowano dalsze prace analityczno-ewaluacyjne.

W drugim etapie przeprowadzono szczegółową analizę „Diagnozy...”, stanowiącej załącznik 1 do „Strategii...” oraz dokonano weryfikacji niektórych zapisów. Ponadto zbadano jej spójność i zgodność z zawartością *Rozdziału I*, będącego z założenia streszczeniem diagnozy. W trakcie tego etapu dokonano krytycznego przeglądu i weryfikacji przedstawionej w *Rozdziale I* analizy SWOT.

W trzecim etapie dokonano analizy głównych założeń „Strategii...”, a w tym zaproponowanej wizji, celu głównego oraz celów szczegółowych, jak również priorytetów i planowanych kierunków interwencji.

Czwarty etap obejmował analizę zaproponowanego systemu realizacji „Strategii...”, a w tym systemu monitorowania, ewaluacji i sprawozdawczości oraz ram finansowych „Strategii...”.

Na tym tle, w ostatnim piątym etapie prac, sformułowano praktyczne wnioski i rekomendacje, wynikające z przeprowadzonej analizy, w tym uwzględniające kwestie związane z wdrażaniem PROW.

2. Ocena diagnozy sytuacji i prognozy trendów rozwojowych

2.1 Ogólna ocena diagnozy sytuacji

2.1.1 Uwagi ogólne

Diagnoza zawiera kompleksowe ujęcie problemów i szans rozwojowych obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa uwzględniające powiązania z całą gospodarką. Zaletą diagnozy jest odniesienie się do tematów horyzontalnych, w szczególności do kwestii: cyfryzacji, środowiskowych i infrastruktury. Trafnie zostało także podkreślone w wielu miejscach diagnozy znaczne społeczno-ekonomiczne i środowiskowe zróżnicowanie terytorialne obszarów wiejskich i rolnictwa.

Diagnoza wychodzi od koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich, rolnictwa wielofunkcyjnego, zrównoważonej produkcji rolnej i zrównoważonej gospodarki rybackiej. Dzięki temu w systematyczny sposób przedstawia podstawowe zasoby obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa oraz identyfikuje główne bariery rozwoju. W końcowej części diagnozy zostały przedstawione również relacje między rolnictwem, rozwojem obszarów wiejskich a rybactwem. Takie podejście pozwala na zapisanie kompleksowej wizji² obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w perspektywie 2020 r..

W wielu miejscach diagnoza skupia się jednak na opisie statystycznym, a brakuje opisu mechanizmów, trendów czy wyzwań dla polityki. Na przykład w części dotyczącej przedsiębiorczości (s.81) brakuje analizy czynników stymulujących przedsiębiorczość wiejską oraz wskazania barier jej rozwoju. W części dotyczącej wiejskiego rynku pracy brakuje natomiast prognozy m.in.: wielkości zatrudnienia w rolnictwie. Identyfikacja mechanizmów odpowiadających za określone zjawiska oraz oczekiwanych trendów jest niezbędna do trafnego projektowania narzędzi interwencji.

Diagnoza zawiera też czasem błędne stwierdzenia na przykład o szczególnej roli rolnictwa jako podstawowego miejsca pracy (a tym samym źródła dochodów) większości mieszkańców obszarów wiejskich (s.75). Dane statystyczne wskazują natomiast na trwałą tendencję spadkową poziomu zatrudnienia w rolnictwie oraz udziału rolnictwa w dochodach wiejskich gospodarstw domowych.

W „Strategii...” brakuje odniesienia się do otoczenia zewnętrznego, w tym zmieniającego się kontekstu międzynarodowego. Dotyczy to między innymi takich czynników, jak wzrost liczby ludności na świecie, kurczący się areał użytków rolnych, wzrost

² *Drobna uwaga:* Na str. 21 nagłówek powinien być następujący: Wizja obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa.

popytu na żywność w krajach o wzrastających dochodach konsumentów (Chiny, Indie i inne), zmiany klimatyczne (fale uderzeniowe ciepła i zimna, suszy na przemian z dużymi krótkotrwałymi opadami), pogarszanie się jakości gleb na skutek ubytku substancji organicznej i zasolenia. Należy też uwzględniać skutki liberalizacji handlu, wzrost zapotrzebowania na energię, w tym energię odnawialną, co konkuruje z produkcją żywności, rosnące ceny energii, konkurencję o wodę ze strony pozarolniczych dziedzin gospodarki, czy wzrastające znaczenie produktów genetycznie modyfikowanych.

W diagnozie trzeba też odwoływać się do sytuacji w Unii Europejskiej jako całości oraz sytuacji w wybranych - na podstawie kryteriów merytorycznych - krajach i ukazywać miejsce Polski a poprzez to wskazywać dystanse lub dysparytety dzielące polską wieś, polskie rolnictwo i polskie rybactwo względem krajów, które posiadają najlepiej wykształcone struktury ekonomiczne i społeczne w analizowanych obszarach. Ten sposób postępowania powinien pozwolić na formułowanie celów strategicznych w „Strategii...”, których realizacja w latach 2011-2020 powinna polską wieś i polskie rolnictwo przybliżyć do stanu występującego w tych krajach UE, który z punktu widzenia interesów polskich i unijnych jest najbardziej pożądanym. Takie podejście pozwoli na zachowanie spójności „Strategii...” z celami określonymi w dokumentach strategicznych UE, jak również z celami PROW 2007-2013.

W diagnozie brakuje odniesienia się do kontekstu unijnego, ewentualnych skutków zmian proporcji między filarem I a filarem II, czy redukcji wsparcia rynkowego. Przemieszczanie środków do Filaru II przy zamrożeniu budżetu UE prowadzi do zmniejszenia środków finansowych na dopłaty bezpośrednie i może być impulsem do intensyfikacji produkcji rolniczej na terenach wyłączonych z programów rolnośrodowiskowych. Prowadzi to do wzrostu znaczenia jakości gleb. Polska pod tym względem ustępuje innym krajom zachodnioeuropejskim, co może osłabiać konkurencyjność polskiego rolnictwa. Wzrastać będzie konkurencja o ziemię wykorzystywaną na cele produkcji żywności oraz produkcję na cele nieżywnościowe. W ramach produkcji na cele żywnościowe, wskutek znaczącego wspierania finansowego produkcji metodami ekologicznymi, wzrastać będzie zapewne powierzchnia pod uprawy ekologiczne, które przy wielu swoich zaletach posiada jednak tę wadę, że ma mniejszą wydajność z jednostki powierzchni i jest droższa. W interesie ochrony środowiska jest zatem powiązanie płatności bezpośrednich z warunkiem przestrzegania zasad wzajemnej zgodności.

Przedstawione zmiany w otoczeniu rolnictwa i gospodarstw rolnych nie pozostaną bez wpływu na możliwości rozwojowe polskiego rolnictwa w perspektywie do 2020 roku.

Należałoby podjąć próbę wykorzystania w diagnozie danych, których dostarcza Powszechny Spis Rolny 2010 nawet za cenę późniejszego przygotowania dokumentu Strategii. Podstawą użyteczności diagnozy są możliwie najpełniejsze i najnowsze dane opisujące podmiot i przedmiot każdej strategii. Biorąc po uwagę czasokres „Strategii...” (lata 2011-2020) uwzględnienie w niej danych pochodzących z roku 2010, które pozyskano w wyczerpujących badaniach zrealizowanych ze środków publicznych wydaje się być konieczne. Możliwość skorzystania z danych pochodzących z PSR 2010, chociaż pewno nie zamierzona, stworzyła szansę oparcia „Strategii...” na najnowszych informacjach, które niejako zawierają w sobie skutki akcesji Polski do UE, w tym skutki WPR, a w szczególności PROW, dla obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa. Zrozumiałe, że oparcie diagnozy na najnowszych i najpełniejszych informacjach statystycznych wpłynie pozytywnie na jej trafność.

Prowadzone w diagnozie analizy powinny w tych przypadkach, kiedy to jest możliwe i uzasadnione, zawierać analizę dynamiki zmian (np. pomiędzy PSR 2002 a PSR 2010). Umożliwi to zgodnie z tytułem diagnozy ocenę i szacowanie trendów rozwojowych. Ponadto analizy dynamiczne pozwalają zdiagnozować obszary i zjawiska, w których kierunek i tempo przemian są właściwe oraz obszary gdzie kierunek i/lub tempo zmian zachodzą w sposób zbyt wolny lub niepożądany. Znając dotychczasowy przebieg kształtowania się analizowanych zjawisk lub procesów można formułować przewidywania dalszych zmian a także wskazywać obszary wymagające wsparcia dla realizacji celów przyjętych w „Strategii...”. Taki sposób podejścia powinien także zdecydowanie przyczynić się do wysokiej trafności diagnozy.

Tekst podrozdziału 1.1 „Główne wnioski płynące z diagnozy i trendów rozwojowych” nie wypełnia wymogów ani streszczenia (a wynika to z zapowiedzi zawartej w tytule rozdziału I) ani wymogów stawianych wnioskowi (a to wynika wprost z tytułu tego podrozdziału). Mając na względzie powyższe zastrzeżenia, uwagi merytoryczne odnośnie diagnozy sformułowano do jej pełnego tekstu zawartego w załączniku 1. Uwaga ta nie oznacza, że w podrozdziale 1.1 nie zostały zawarte ważne informacje zarówno o charakterze skrótowej diagnozy, jak i wniosków z niej płynących.

2.1.2 Struktura diagnozy

W przedłożonym dokumencie podstawowy element budowy każdej strategii, którym jest diagnoza sytuacji bieżącej, został umieszczony w dwóch miejscach, a mianowicie w „*Streszczeniu diagnozy ...*” (rozdział I) i w załączniku 1 „*Diagnoza sytuacji ...*”. Taka struktura dokumentu wynika z „*Wytocznych do opracowywania strategii rozwoju*” wskazanych w „*Planie uporządkowania strategii rozwoju...*”. Jednak treść rozdziału I z jednej strony wykracza poza zakres informacji zawartych w załączniku 1, a drugiej nie odzwierciedla w pełni treści załącznika. Nie można więc określać rozdziału I mianem streszczenia diagnozy. W „*Streszczeniu ...*” zawarto „*Główne wnioski płynące z diagnozy i trendów rozwojowych*” (rozd. 1.1), a ponadto zamieszczono w nim analizę SWOT obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa (rozdziały 1.2, 1.3 i 1.4). Powoduje to, że zachwiana została spójność pomiędzy tekstem podstawowym diagnozy (Załącznik 1), a streszczeniem tego tekstu (rozdział I). Streszczenie (nazwane głównymi wnioskami płynącymi z diagnozy) w zasadzie mieści się w rozdziale 1.1, natomiast rozdziały 1.2, 1.3 i 1.4 (analiza SWOT) mimo, że w znacznej części wynikają z diagnozy, są elementem nowym nie rozważanym w pełnym tekście „*Diagnozy sytuacji ...*”. Nadto warto zwrócić uwagę, że w rozdziale I są mylone pojęcia „streszczenie” i „wnioski”. Istotą streszczenia jest skrótowe omówienie całości, natomiast wnioski tej funkcji już nie pełnią. Zatem rozdział I, mimo że nazwany „*Streszczeniem ...*”, *de facto* za streszczenie nie może być uznany.

Dobrze wykonana diagnoza jest warunkiem koniecznym zarówno formułowania celów strategii, jak i narzędzi ich realizacji, stąd jej pełny tekst powinien zostać dołączony do dokumentu „*Strategii...*” w formie załącznika. Ponadto w załącznikach do *Strategii* mogłyby się natomiast znaleźć materiały źródłowe, obliczenia, szczegółowe zestawienia tabelaryczne itp. Natomiast rozdział 1 zawierający skrótową wersję diagnozy powinien przyjąć następującą strukturę³:

1. SKRÓCONA DIAGNOZA SYTUACJI I PROGNOZY TRENDÓW ROZWOJOWYCH

- 1.1. Streszczenie diagnozy
- 1.2. Analiza SWOT obszarów wiejskich
- 1.3. Analiza SWOT rolnictwa
- 1.4. Analiza SWOT rybactwa
- 1.5. Wnioski wynikające z diagnozy

³ Mając na uwadze zalecenia zawarte w „*Wytocznych do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju*” MRR, 2 luty 2010.

2.1.3 Ogólna ocena analizy SWOT

Analiza SWOT wymaga znacznego przeformułowania i uporządkowania. Często przedstawiane są na przykład działania lub oczekiwane efekty polityki krajowej. Mocne i słabe strony jak i szanse i zagrożenia powinny jednak wynikać z diagnozy (opisu stanu obecnego i zachodzących procesów na obszarach wiejskich, w rolnictwie i rybactwie). Dlatego proponujemy skoncentrować się na budowie analizy SWOT (matrycy SWOT), która pozwoli pokazać następując relacje:

- wykorzystanie mocnych stron (własnych przewag relatywnych) w sprzyjających warunkach zewnętrznych (szanse),
- podtrzymanie własnych przewag relatywnych (mocnych stron) w niesprzyjających warunkach zewnętrznych (przy istniejących zagrożeniach),
- wykorzystanie sprzyjających warunków zewnętrznych (szans) do przewyciężenia własnych słabych stron,
- przewyciężanie własnych słabych stron mimo niesprzyjających warunków zewnętrznych (zagrożeń).

W obecnej formie przemieszane są ze sobą cechy odnoszące się do różnych elementów. Na przykład w analizie SWOT w mocnych stronach rolnictwa, po dużych zasobach ziemi, wymienia się duży potencjał do produkcji surowców do produkcji odnawialnej. Może jednak w analizie SWOT należałoby w mocnych i słabych stronach odnieść się do zasobów (ziemia, siła robocza, kapitał-infrastruktura), rynku, technologii, wydajności, produktów. Z kolei w szansach i zagrożeniach wskazać kolejno wynikające z sytuacji globalnej, kontekstu europejskiego, sytuacji wewnętrznej, źródeł i możliwości finansowania, zapatrywań producentów i konsumentów. Podobne uwagi dotyczą rybactwa śródlądowego i rybołówstwa oraz obszarów wiejskich.

2.2 Ocena diagnozy rozwoju obszarów wiejskich

2.2.1 Ogólna ocena diagnozy rozwoju obszarów wiejskich

Wychodząc od definicji wielofunkcyjności wsi diagnoza w sposób kompleksowy odnosi się do problemów i szans rozwojowych obszarów wiejskich. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Trafnie wskazano główne bariery rozwoju dotyczące poziomu kapitału ludzkiego na wsi:

- niekorzystną strukturę wykształcenia ludności wiejskiej wpływającą na zmniejszenie mobilności mieszkańców wsi, obniżenie zdolności adaptacji do zmian na rynku pracy, zwiększenie zagrożenia bezrobociem i ubóstwem,
- gorszy dostęp do usług edukacyjnych na wsi, w tym szczególnie opieki przedszkolnej.

W tej części jednak za słabo podkreślono kwestie dotyczące procesu depopulacji niektórych terenów wiejskich w Polsce (mimo wskazania danych dla Polski Wschodniej). W analizie obszarów nadmiernych odpływów ludności brakuje diagnozy przyczyn i skutków ujemnego salda migracji. Wnioski dotyczące dodatniego salda migracji wewnętrznych i migracji zagranicznych także powinny być zapisywane ostrożniej. Dodatnie saldo migracji wewnętrznych wynika głównie z procesu suburbanizacji. Warto podkreślić także, że wieś opuszczają głównie osoby w wieku produkcyjnym⁴. Jak wskazują dostępne prognozy demograficzne, w perspektywie następnych 20 lat spodziewać się należy istotnej depopulacji Polski oraz postępującego procesu starzenia się społeczeństwa, co w części obszarów wiejskich może następować relatywnie silniej. Warto także podkreślić problem z powszechnym dostępem na obszarach wiejskich do opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat trzech.

W części diagnozy dotyczącej rynku pracy i bezrobocia dużo uwagi zwrócono na szczególną rolę rolnictwa jako najczęściej występującego źródła dochodów jak i absorbenta części bezrobocia ukrytego. Nie pokazano jednak głębszych procesów zachodzących na obszarach wiejskich. Warto podkreślić zmniejszający się udział rolnictwa w zatrudnieniu⁵ oraz malejący odsetek gospodarstw domowych na wsi, dla których działalność rolnicza stanowi główne źródło utrzymania⁶. Brakuje w tej części prognoz (oczekiwanych trendów) dotyczących wiejskiego rynku pracy. Tym bardziej, że w „Strategii...” podkreśla się, że „Obecnie i w perspektywie długoterminowej obszary wiejskie stanowią niezwykle istotne

⁴ Według BAEL, w 2006 r. większość migrantów ze wsi do miast oraz za granicę stanowiły osoby w wieku 20–34 lat.

⁵ Z 22,6% w 1995 roku do 14,7% w 2007 roku (dane BAEL).

⁶ Z 27,2% w 1995 roku i 13,2% w 2007 roku (dane BAEL).

źródło zasobów pracy dla wszystkich działów gospodarki Polski, przy silnym zróżnicowaniu terytorialnym pod względem jakości i trwałości tych zasobów” (s.8). Bez pokazania zmian zachodzących na wiejskim rynku pracy nie jest jasne dlaczego w diagnozie poświęcono najwięcej miejsca barierom rozwoju działalności pozarolniczej na wsi. Bariery te (m.in.: brak pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, brak elastycznych form zatrudnienia pozwalających na wykonywanie pracy w domu, niską dostępność transportową ośrodków miejskich) wskazano trafnie.

Zagadnieniem ważnym w kontekście konstrukcji celów Strategii jest w miarę precyzyjne określenie liczby osób wykazywanych jako pracujące w rolnictwie, a w rzeczywistości poszukujących pracy w poza gospodarstwami (ukryte bezrobocie) oraz liczby osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wraz z określeniem wielkości niepełnego zatrudnienia. Wskazana w diagnozie wielkość mówiąc, że w rolnictwie indywidualnym nie może znaleźć pracy 0,5 do 1,4 mln osób jest zbyt „grubym” szacunkiem. Może wyniki PSR 2010 pozwolą udzielić bardziej wiarygodnej odpowiedzi?

W części dotyczącej dochodów mieszkańców obszarów wiejskich dyskusyjna jest teza, że znaczna liczba gospodarstw domowych na wsi utrzymuje się z rolnictwa. Stwierdzenie to sugeruje, że jest to jedyne lub znaczące źródło dochodów. W rzeczywistości, choć znaczna liczba wiejskich gospodarstw domowych uzyskuje dochody z rolnictwa, to jednak udział dochodów z gospodarstwa rolnego w dochodzie rozporządzalnym wiejskich gospodarstw domowych zmniejszył się z ok. 27% w 1995 r. do ok. 13% w 2006 r. i niecałych 12% w roku 2009.⁷ Zmalał także znacznie odsetek wiejskich gospodarstw domowych, dla których działalność rolnicza stanowi główne źródło utrzymania.

Problem przedsiębiorczości, przez który autorzy diagnozy rozumieją pozarolniczą aktywność ekonomiczną mieszkańców wsi, został w diagnozie potraktowany zdawkowo, choć jest to jeden z zasadniczych problemów do rozwiązania celem zmniejszenia ukrytego bezrobocia i zwiększenia poziomu uzyskiwanych dochodów. Dogłębna diagnoza tego zagadnienia ma kluczowe znaczenie dla formułowania celów strategicznych i narzędzi ich realizacji. Brakuje informacji o rodzajach prowadzonych działalności, ich rozwoju, poziomie zatrudnienia (w tym samozatrudnienia), rozwoju przy wsparciu środkami publicznymi (w tym WPR, głównie osi III PROW i polityki spójności), barierach rozwoju i in. Część ta powinna być silniej powiązana z wnioskami dotyczącymi rynku pracy, a w szczególności wnioskami

⁷ Polska 2030 na podstawie danych BBGD i Budżety gospodarstw domowych w 2009 roku, GUS 2010.

dotyczącymi działalności pozarolniczej. Warto zastanowić się nad zmianą kolejności podrozdziałów i opisaniem kwestii przedsiębiorczości tuż po opisie rynku pracy.

W części diagnozy poświęconej roli miast w rozwoju obszarów wiejskich przedstawiona klasyfikacja jest spójna z klasyfikacją obszarów funkcjonalnych zaproponowaną w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie” (przyjętej przez rząd 13 lipca 2010 r.) oraz „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”.

Diagnoza infrastruktury (poza gospodarką wodno-ściekową) jest pozbawiona aspektów przestrzennych i regionalnych. Analiza infrastruktury w ujęciu przestrzennym (regionalnym) wraz z innymi elementami diagnozy powinna ułatwić formułowanie celów strategicznych.

W diagnozie w części zatytułowanej „Aspekt środowiskowy rozwoju obszarów wiejskich” należy zwrócić uwagę na:

- obszary objęte siecią Natura 2000 – zajmowana powierzchnia, planowany rozwój, pojawiające się problemy społeczne, gospodarcze, rekompensaty z tytułu ograniczeń działalności gospodarczej. Wprowadzenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 do systemu ochrony przyrody w Europie, w tym w Polsce zmieniło uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich. Celem sieci jest przede wszystkim utrzymanie różnorodności biologicznej, z jednej strony przez ochronę i odtwarzanie rzadkich siedlisk i gatunków, a z drugiej – przez zachowanie charakterystycznych, powszechnie jeszcze występujących układów przyrodniczych uznanych za cenne ogólnoeuropejskie dobro publiczne. Dyrektywa ptasia obliguje państwa członkowskie UE do podjęcia działań zapewniających trwałą egzystencję dziko żyjącym gatunkom fauny, natomiast dyrektywa siedliskowa – do ochrony naturalnych typów siedlisk gatunków roślin i zwierząt, jako nadrzędnego działania w celu zachowania populacji w ich naturalnym środowisku. Natura 2000 nie zastępuje istniejących wcześniej krajowych systemów ochrony, lecz powinna je uzupełniać, tworząc merytoryczne podstawy do zachowania dziedzictwa przyrodniczego w skali kontynentu. Wyznaczanie i zatwierdzanie terenów sieci Natura 2000 jest procesem trudnym i długotrwałym, społecznie wrażliwym. W Polsce do tej pory obszary Natura 2000 mają większy udział niż np. w Wielkiej Brytanii, Francji, czy Holandii, mniejszy natomiast

niż w Bułgarii, Grecji, czy na Węgrzech. Sieć Natura 2000 obejmuje około 20% powierzchni lądowej w Polsce, przy dużym zróżnicowaniu regionalnym⁸,

- obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Pozostaje do rozważenia sposób zagospodarowania tych terenów,
- obszary objęte programami rolnośrodowiskowymi, ich stan i struktura oraz kierunki rozwoju,
- rozwój rolnictwa ekologicznego – jako formy rolniczego gospodarowania najbardziej restrykcyjnego w zakresie ograniczeń stosowania środków produkcji pochodzenia przemysłowego (nawozy sztuczne, środki ochrony roślin). Analiza dotychczasowego rozwoju tej metody produkcji rolniczej wskazuje, że nie może się ona odbywać bez wsparcia zewnętrznego, mimo wyższych cen produktów żywnościowych. Jest to metoda z punktu widzenia interesów ochrony środowiska bardzo efektywna, natomiast jej efektywność ekonomiczna jest znacznie niższa niż form rolnictwa konwencjonalnego, czy integrowanego. Nawet w krajach o największym udziale tej metody produkcji w użytkowaniu ziemi rolniczej po osiągnięciu pewnego poziomu następuje wyhamowanie tendencji rozwojowych, co sugeruje, że aspekt ekonomiczny nie jest bez znaczenia i należy mieć go na uwadze przy kształtowaniu kierunków rozwoju rolnictwa polskiego⁹,
- wdrażanie zasady współzależności staje się szansą na znaczną poprawę ochrony środowiska, ochrony zwierząt w rozwijającym się rolnictwie w ramach jego funkcji produkcyjnej.

Odnosząc się do różnych działań związanych z ochroną środowiska, jego bioróżnorodnością należy zauważyć, że poprawiają one stopień realizacji celów ekologicznych, ale równocześnie pogarszają realizację celów ekonomicznych, które przekładają się bezpośrednio na dochody ludności rolniczej. Spadkowi dochodów rolniczych w tych warunkach przeciwdziałają różne formy wsparcia finansowego dla gospodarstw z budżetu (wkład podatników) a częściowo wyższe ceny produktów żywnościowych, będące formą zapłaty za wyższą jakość produktów (wkład konsumentów). Biorąc jednak pod uwagę tendencje wzrostowe kosztów utrzymania (koszty utrzymania mieszkania, energii, edukacji, zużycia wody i zagospodarowania ścieków bytowych) konsumenci, w ich przewadze, nie są

⁸ A. Bołtromiuk: „Przesłanki utworzenia i geneza sieci Natura 2000”, maszynopis w IRWiR PAN Warszawa 2011.

⁹ H. Runowski: „Rolnictwo ekologiczne – rozwój czy regres?”, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G Ekonomika Rolnictwa, Tom 95, Zeszyt 4, Warszawa 2009.

w stanie zwiększać swoich wydatków na żywność, a podatnicy poszukują sposobów obniżenia swoich danin na rzecz państwa. W rezultacie wspieranie rolnictwa respektującego zasady ochrony środowiska może być coraz większym problemem, tym bardziej, że w innych częściach świata produkuje się tańsze produkty żywnościowe, bez stosowania większych ograniczeń środowiskowych. Innym problemem związanym z respektowaniem przez producentów różnych ograniczeń w procesie produkcji jest kwestia własności i prawa dysponowania własnością. Zbyt daleko idące ograniczenia w dysponowaniu własnością mogą stać się zarzewiem konfliktu z właścicielami (np. pozwy zbiorowe).

Aspekty środowiskowe zostały omówione w ujęciu, z którego trudno wywodzić przesłanki do konstrukcji celów strategicznych. Niektóre sformułowania, np. „Przewiduje się, że w perspektywie 2020 r. Polska (a więc i obszary wiejskie) będą narażone na negatywny wpływ zmian klimatu” mają charakter ogólnikowy, brakuje w nich wskazań na czym te zmiany miałyby polegać i jak będą wpływać na obszary wiejskie, jeśli w ogóle taki wpływ będzie można zidentyfikować!? Takie ujęcie jest chyba w diagnozie zbędne.

2.2.2 Ocena analizy SWOT obszarów wiejskich

Analiza SWOT obszarów wiejskich odnosi się do przedstawionych w diagnozie zjawisk. Nie wszystkie jednak zostały opisane w diagnozie i w związku z tym ich umieszczenie w analizie SWOT nie wynika bezpośrednio z przygotowanej diagnozy. Na przykład w mocnych stronach zapisano „Silne więzi w obrębie społeczności lokalnych”. Kwestia kapitału społecznego nie jest natomiast poruszana w diagnozie. Warto więc poszerzyć diagnozę o analizę kapitału społecznego na wsi¹⁰. Tym bardziej, że jeden z kierunków działań (1.4.2.) bezpośrednio odnosi się do rozwoju kapitału społecznego.

Niektóre przedstawione czynniki w analizie SWOT nie wynikają jasno z diagnozy. Na przykład jako szansę zapisano: „*Poprawę jakości i dostępności każdego z poziomów edukacji dla mieszkańców obszarów wiejskich*”. Podczas gdy w diagnozie podkreślano rosnącą dysproporcję w dostępności przedszkoli w miastach i na wsi (s.73). Nie wskazano też na możliwe odwrócenie tego trendu.

Wiele z przedstawionych szans sprawia wrażenie zapisu efektów wdrożonych działań (w ramach tej „Strategii...” jak i pozostałych dokumentów strategicznych). Na przykład:

¹⁰ Analizy na ten temat można znaleźć m. in. w: Herbst J. (2008): *Wieś obywatelska w Polsce wieś 2008*. Raport o stanie wsi, FDPA, Warszawa lub Fedyszak-Radziejowska, B. (2006): *Kapitał społeczny wsi - w poszukiwaniu utraconego zaufania w Szafraniec*, K. (red.): *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. Ludzie-społeczność lokalna - edukacja*, IRWiR PAN, Warszawa.

„Wzrost dostępności komunikacyjnej ośrodków miejskich” lub „Zwiększenie dostępności i wykorzystania technologii i narzędzi wykorzystujących ICT, a w szczególności Internetu szerokopasmowego.”

Dodatkowo te same zjawiska zapisywane są jako zagrożenie i jako szansa. Jako szansę zapisano: *„Zwiększenie dostępności i wykorzystania technologii i narzędzi wykorzystujących ICT, a w szczególności Internetu szerokopasmowego”*, a jako zagrożenie: *„Niski poziom rozwoju ogólnokrajowej infrastruktury transportowej, energetycznej i teleinformatycznej wykorzystywanej na obszarach wiejskich”*.

Wątpliwości budzi także zapisywanie w „szansach” lub „zagrożeniach” podejścia (filozofii) stosowanego w polityce państwa. Na przykład jako szansę zapisano *„Zrównoważony rozwój gospodarczy kraju wymagający korzystnych przemian na obszarach wiejskich”*. Podejście zrównoważonego rozwoju gospodarczego kraju nie jest czynnikiem zewnętrznym, ale wynika z wewnętrznych decyzji politycznych. Także *„Strategii...”* odnosi się bezpośrednio do zrównoważonego rozwoju gospodarczego kraju przy określeniu celu ogólnego. Dodatkowo jako zagrożenie zapisano: *„Koncentrację interwencji publicznych, a w szczególności inwestycji infrastrukturalnych w największych ośrodkach miejskich”*. Nie jest więc jasne z analizy SWOT czy polityka państwa wpływa korzystnie na przemiany na obszarach wiejskich czy raczej negatywnie.

Wątpliwości budzi zapis po stronie zagrożeń *„Marginalizacji obszarów wiejskich w polityce krajowej i UE”*. Kwestia ta nie jest poruszana w diagnozie, a bez szerszego wyjaśnienia łatwo ją podważyć. Zarówno *„Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie”*, jak i *„Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”* odnoszą się bezpośrednio do obszarów wiejskich i przedstawiają działania skierowane do obszarów wiejskich (np. w KSRR 2010-2020 sformułowane zostały cele takie jak: pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich oraz wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe). Wsparcie w ramach PROW 2007-2013 przeczy także takiemu zapisowi w analizie SWOT. Jeśli za zagrożenie uznawane jest natomiast ryzyko zmniejszania środków przeznaczanych na politykę rozwoju obszarów wiejskich powinno być to jednoznacznie zapisane i powinno wynikać z przedstawionej analizy.

Warto uporządkować analizę SWOT zgodnie z opisywanymi problemami w diagnozie (zaczynając od kapitału ludzkiego, rynku pracy i bezrobocia, dochodów mieszkańców, itd.) po ewentualnym uwzględnieniu proponowanych zmian kolejności podrozdziałów.

Pozwoliłoby to też na czytelniejsze powiązanie wniosków diagnozy z formułowanymi priorytetami i kierunkami interwencji. Ewentualnie można rozważyć uporządkowanie według ważności wymienionych czynników, ale też powinno być to powiązane wówczas z zapisanymi priorytetami.

Niejasny jest zapis „*Rozwój małych miast i aglomeracji wiejskich będących lokalnymi lokomotywami rozwoju*”. Pojęcie aglomeracja w urbanistyce odnosi się do charakteru miejskiego oraz działalności zmierzającej do urbanizacji terenów. W diagnozie też używane jest jedynie pojęcie aglomeracji miejskich.

Ponadto niektóre sformułowania zamieszczone w analizie SWOT obszarów wiejskich budzą wątpliwości, bowiem:

- na obszarze Polski zróżnicowanie warunków naturalnych na tle innych krajów jest umiarkowane (duży udział gruntów ornych, a stosunkowo niewielki TUZ, mało zróżnicowana rzeźba terenu),
- w Polsce wysokie walory turystyczne występują na stosunkowo niewielkich obszarach kraju (słabo zróżnicowana rzeźba terenu, mały udział wód śródlądowych, niesprzyjające warunki klimatyczne dla rozwoju turystyki, skromna ilość walorów krajoznawczych pochodzenia antropogenicznego),
- wysokie walory kulturowe obszarów wiejskich i silne więzi społeczne dotyczą tylko niektórych obszarów kraju i cechują się dużym zróżnicowaniem,
- rozwój pozarolniczych form aktywności, w szczególności w sektorze usług ma raczej ograniczone możliwości, ze względu na barierę popytu na usługi, należałoby w większym zakresie wspierać i propagować rozwój pozarolniczej działalności wytwórczej, w tym w kooperacji z dużymi przedsiębiorstwami przemysłowymi (jest to szansa na napływ innowacji i wzrost popytu na wykwalifikowaną siłę roboczą).

2.3 Ocena diagnozy sytuacji w rolnictwie

2.3.1 Ogólna ocena diagnozy sytuacji w rolnictwie

W diagnozie sytuacji w rolnictwie wręcz konieczne wydaje się uwzględnienie wyników PSR 2010. Zmiany struktur produkcyjnych zachodzą bowiem zwykle szybciej, stąd jeśli w przypadku niektórych elementów diagnozy obszarów wiejskich „starsze” dane nie muszą być postrzegane negatywnie, tak w przypadku rolnictwa może już być zupełnie inaczej.

W części diagnozy obejmującej analizę czynników produkcji (zawierającej też omówienie struktury gospodarstw rolnych) należałoby przeprowadzić ocenę konkurencyjności potencjalnej polskiego sektora rolnego na tle rolnictwa pozostałych krajów UE. Takie podejście powinno pozwolić na formułowanie celów strategicznych w kontekście konkurencyjności polskiego rolnictwa na Jednolitym Rynku Europejskim, ale też na rynku globalnym.

Szereg wątpliwości w wielu fragmentach budzi część diagnozy dotycząca „*potencjału produkcyjnego rolnictwa w Polsce*”, gdyż:

- Informacja, że powierzchnia gruntów ornych pod zasiewami w Polsce po roku 2000 zmniejszyła się o 4 mln ha (o 25%) jest błędna.
- Ogólnikowe jest stwierdzenie, że wiele gospodarstw zrezygnowało z produkcji roślinnej.
- Z tego fragmentu diagnozy i przewidywań można wnioskować przeznaczanie w niedalekiej przyszłości znacznej części produkcji rolnej na cele energetyczne, a autorzy zdają się zapominać, że rolnictwo powinno przede wszystkim produkować żywność. Takie podejście budzi obawy, bowiem:
 - trzeba sobie zdawać sprawę z faktu, że w Polsce jest i powinien się ujawnić znaczący wzrost popytu wewnętrznego na żywność, szczególnie na produkty pochodzenia zwierzęcego, które są nabywane przez znaczne grupy społeczne w ograniczonej ilości ze względów ekonomicznych (wzrost popytu na produkty pochodzenia zwierzęcego wywoła w przyszłości wzrost zapotrzebowania na pasze),
 - polskie rolnictwo i polski przemysł spożywczy posiadają nadal znaczny niewykorzystany potencjał eksportowy (udział polskiego handlu rolno-spożywczego w wymianie wewnątrzspółnotowej tylko nieco przekracza 3%, a udział polskiego eksportu rolnego poza UE stanowi także tylko około 3% całego eksportu rolnego UE do krajów trzecich),
 - przeznaczanie surowców rolnych na cele energetyczne wywoła wzrost cen surowców rolnych czyniąc je trudniej dostępnymi szczególnie dla mniej zamożnych konsumentów, co grozić może pogorszeniem bezpieczeństwa żywnościowego w kraju (ograniczona zostanie ekonomiczna dostępność do żywności),
 - w Polsce jest dobrze rozwinięty przemysł spożywczy dostosowany do głębokiego przetwarzania surowców rolnych, a nie prostej produkcji

- estrów czy bioetanolu, a zatem polski sektor rolno-przetwórczy może utracić znaczną część wartości dodanej,
- produkcja surowców rolnych z przeznaczeniem na biopaliwa prowadzić będzie do dużej koncentracji i intensyfikacji produkcji roślinnej – nie będzie to zatem ani produkcja prowadząca do ochrony środowiska, ani do bioróżnorodności i ani do kształtowania krajobrazu,
 - w „Strategii...” należy przewidzieć rozwój chowu bydła mięsnego oraz chowu owiec na użytkach zielonych i to powinien być jeden z celów, miast przeznaczania pasz objętościowych na cele energetyczne (ekstensywny chów bydła mięsnego i owiec z dużym udziałem wypasu jest produkcją rolną uzasadnioną ekonomicznie i ekologicznie, a w Polsce został doprowadzony prawie do zaniku),
 - w „Strategii...” na cele energetyczne należy przewidzieć wykorzystanie produktów nie nadających się do przeznaczenia na cele spożywcze i ewentualnych nadwyżek produkcyjnych.
- W diagnozie nie zawarto żadnych informacji na czym oparto prognozę pogłowia zwierząt do roku 2020. Jest to prognoza bardzo pasywna, która *de facto* ogranicza możliwości rozwoju przemysłu rolno-spożywczego w oparciu o surowce krajowe, nie przewiduje wzrostu popytu krajowego i oznacza utratę dobrej pozycji konkurencyjnej uzyskanej przez produkty przetwórstwa mięsa i mleka (szczególnie po zniesieniu kwot mlecznych) na JRE.
 - Analiza wielkości i struktury produkcji rolnej winna zostać przedstawiona na tle rolnictwa w całej UE i powinna być przesłanką do wyznaczenia celów i miejsca dla polskiego rolnictwa w perspektywie do roku 2020.
 - Zamiast informacji, że cztery województwa wytwarzają ponad połowę towarowej produkcji roślinnej bądź zwierzęcej pożądana byłaby analiza regionalna stanu rolnictwa i regionalna analiza specjalizacji produkcyjnej, a to powinno być przesłanką do formułowania odpowiednich celów w Strategii włącznie z kierunkami alokacji środków PROW.

Fragment diagnozy dotyczący konkurencyjności wymaga uporządkowania, bowiem zawarto w nim różne informacje, które w różny sposób wiążą się z konkurencyjnością. Proponujemy aby ocenić konkurencyjność potencjalną rolnictwa i przemysłu spożywczego (tj. zasoby czynników produkcji w rolnictwie, strukturę gospodarstw rolnych, aktywa przemysłu spożywczego, moce wytwórcze przemysłu spożywczego, produktywności

zasobów czynników produkcji rolnej, wydajność pracy w przemyśle, rentowność aktywów, rentowność sprzedaży itp.) oraz pozycję konkurencyjną (np. poprzez wyniki handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi i mierniki konkurencyjności ex-post polskich produktów rolno-spożywczych na JRE). Ocena konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego powinna zostać przeprowadzona na tle tego sektora w UE. W projekcji konkurencyjności polskiego sektora na rynku międzynarodowym należałoby uwzględnić rokowania w ramach WTO (może zasadne byłyby scenariuszowe symulacje ex ante).

Wskazane w diagnozie produktywności ziemi, pracy i kapitału są tylko jedną z przesłanek konkurencyjności a ponadto jednakowe ujęcie produktywności pracy, kapitału i ziemi nie jest uzasadnione, bowiem w określonych uwarunkowaniach umiarkowana produktywność ziemi może prowadzić do wyższej konkurencyjności niż produktywność bardzo wysoka (przy dużych zasobach ziemi, w warunkach zaspokojenia efektywnego popytu końcowego, niższa jej produktywność może oznaczać produkcję tańszą), w odróżnieniu od produktywności pracy i kapitału, gdzie z punktu widzenia konkurencyjności zawsze jest pożądany ich wysoki poziom. Ponadto, co najwyżej luźno, z konkurencyjnością jest powiązany fragment tekstu diagnozy dotyczący „roli sektora rolno-spożywczego dla rozwoju gospodarczego kraju”.

W diagnozie w części zatytułowanej „Środowiskowy wymiar produkcji rolnej” wskazano na problem walorów środowiskowych oraz potencjał adaptacyjny i mitygacyjny rolnictwa w kontekście zmian klimatu. W części dotyczącej walorów środowiskowych odniesiono się do różnorodności biologicznej, w tym Dyrektywy Siedliskowej oraz Dyrektywy Ptasiej a także zwrócono uwagę na mozaikowość siedlisk i korytarze ekologiczne. Należy tu wskazać na zmiany w strukturze zasiewów, które ograniczają bioróżnorodność oraz znaczący spadek pogłowia owiec, które poza kwestiami produkcyjnymi, mają duże znaczenie dla utrzymania krajobrazów rolniczych. Warto zastanowić się czy nie połączyć omawianych tu kwestii z częścią „Aspekt środowiskowy rozwoju obszarów wiejskich”.

2.3.2 Ocena analizy SWOT rolnictwa

Generalnie analiza jest trafna, ale niektóre sformułowania budzą wątpliwości, bowiem:

- nie wiadomo jak rozumieć sformułowanie „duży potencjał rolnictwa energetycznego” – czy jest takie pojęcie?
- różnorodność krajobrazowa rolniczej przestrzeni produkcyjnej rolnictwa w Polsce (mimo zmienności przestrzennej wywołanej strukturą obszarową rolnictwa) jest na przeważających terenach umiarkowana,
- oferta rynkowa produktów tradycyjnych oraz regionalnych nie jest zróżnicowana, a uboga,
- wartość odżywcza i jakość produktów rolnych wytwarzanych w Polsce nie cechuje się żadnymi nadzwyczajnymi walorami, jest tak samo dobra jak w rolnictwie europejskim,
- słabą stroną (i to jest podstawowa, wręcz fundamentalna słabość rozstrzygająca o możliwościach modernizacyjnych i konkurencyjności polskiego sektora rolnego) jest skupienie znaczących zasobów czynników produkcji (głównie ziemi – ponad 50%) w gospodarstwach nierozwojowych, słabo powiązanych z rynkiem,
- rentowność sektora rolnego w Polsce nie jest wcale niska (jeśli przez rentowność rozumiemy uzyskiwane dochody w odniesieniu do wartości ponoszonych nakładów, czy do wielkości sprzedaży/produkcji), problemem są natomiast niskie dochody drobnych (cechujących się niską skalą produkcji) podmiotów produkcyjnych (gospodarstw rolnych), rozwiązaniem są procesy koncentracji i/lub uzyskiwanie dochodów spoza rolnictwa,
- słabymi stronami dotyczącymi rolnictwa i przemysł spożywczy jest niski poziom siły nabywczej większości gospodarstw domowych w kraju oraz spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, natomiast utrzymywanie się w przyszłości niskiego tempa wzrostu jest istotnym zagrożeniem,
- umiarkowany wzrost intensywności polskiego rolnictwa (w tym wzrost nawożenia mineralnego i poziomu ochrony roślin) nie jest żadnym zagrożeniem, a jest szansą i koniecznością, zagrożeniem (i to podstawowym) jest także brak postępów (lub zbyt wolne postępy) w procesach modernizacji sektora, procesach koncentracji obszarowej i produkcyjnej, specjalizacji, integracji poziomej i pionowej – są to te obszary, które powinny być wspierane

w ramach PROW, bowiem to one decydują o bezpieczeństwie żywnościowym i korzyściach z uczestnictwa w JRE; procesy te prowadzone przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii i realizowane przez rolników posiadających wysokie kwalifikacje nie są i nie będą żadnym zagrożeniem dla środowiska naturalnego.

2.4 Ocena diagnozy sytuacji w rybactwie

2.4.1 Ogólna ocena diagnozy sytuacji w rybactwie

- Wydaje się, że umieszczenie w tym podrozdziale niektórych elementów diagnozy nie jest w pełni spójne i wykracza poza analizowany obszar. Dotyczy to m.in. problematyki nawodnień, zagadnień występowania suszy, powodzi, emisji amoniaku.
- Wskazywanie problemu konkurencyjności dostępu o wodę w rozdziale dotyczącym rybactwa przy jednoczesnym stwierdzeniu, że nie przewiduje się istotnego wzrostu zapotrzebowania na wodę wykorzystywaną w akwakulturze jest niepotrzebnym poszerzaniem analizowanego obszaru.

2.4.2 Ocena analizy SWOT rybactwa

- Generalnie analiza wydaje się trafna, cechuje się konkretnością. Zastrzeżenia budzi nadmierna szczegółowość analizy. Powoduje to, że utrudniona jest identyfikacja czynników rzeczywiście istotnych i drugorzędnych. Ponadto w analizie SWOT, zarówno dla rybactwa śródlądowego, jak i dla rybactwa morskiego i przetwórstwa nie ustrzeżono się pewnych nieścisłości, jak i sprzecznych wewnętrznie argumentacji.
- I tak np. w przypadku analizy SWOT dla rybactwa śródlądowego wśród mocnych stron wymienia się niski koszt siły roboczej, a równocześnie wśród słabych stron wskazuje się kolejno na niską rentowność produkcji karpia, i niską skuteczność systemu promocji ryb i produktów rybnych, a wśród zagrożeń malejącą chłonność rynku karpia i spadek opłacalności produkcji tego gatunku.
- Jednocześnie abstrahuje się od kilku fundamentalnych czynników sprawczych takiej sytuacji. Bufor niskich kosztów siły roboczej będzie wraz z upływem czasu wyczerpywał się, co w dłuższej perspektywie będzie wpływał na dalsze

pogarszanie się wskaźnika rentowności. W analizie nie wspomina się o stosunkowo wysokich cenach ryb w Polsce w stosunku do wieprzowiny, a przede wszystkim drobiu. Przy niskim poziomie dochodów polskiego społeczeństwa jest to czynnik decydujący o wzroście popytu na relatywnie tańsze produkty. I nie pomoże tu nawet najlepszy medialnie system promocji (Czy jest uprawnione, aby mówić, że mamy w Polsce taki system?), jeśli relacje cen będą się kształtowały tak, jak ma to miejsce obecnie.

- Warto się zastanowić, czy słabość konkurencyjna rybactwa śródlądowego na rynku wewnętrznym nie wynika ze zbyt niskiej wydajności produkcji stawowej?
- W przypadku analizy SWOT dla rybactwa morskiego i przetwórstwa także nie ustrzeżono się kilku nieścisłości. Jako mocną stronę wymienia się wszechstronną flotę rybacką, pomimo znaczącego zmniejszenia nakładu połowowego w ostatnich latach, a równocześnie w słabych stronach stwierdza się, że flota rybacka na Bałtyku jest zaawansowana wiekowo i wymaga odnowy i modernizacji oraz wskazuje na konieczność importu surowców do przetwórstwa. Wyjaśnić zatem trzeba jak to jest z tą flotą. Czy rzeczywiście jest wszechstronna, ale ma zbyt małe moce połowowe w stosunku do potrzeb przemysłu rybnego, który de facto gro swojej produkcji przeznaczają na eksport. Jako szansę dla sektora wskazuje się wzrost rentowności połowów i przetwórstwa, jednocześnie nie wskazując żadnej ścieżki dojścia do tego celu.
- Konkludując należy stwierdzić, że analiza SWOT wymaga pewnych korekt i uściśleń, co z całą pewnością przyczyni się do jej większej przejrzystości.

2.5 Ocena diagnozy sytuacji w zapleczu naukowo-badawczym

Diagnoza dotyka istotnych problemów dotyczących problematyki zaplecza naukowo-badawczego, ale powinna zostać uporządkowana oraz poszerzona o zagadnienia kształcenia zawodowego i doradztwa rolniczego. Doradztwa postrzeganego jako ogniwo systemu wiedzy rolniczej, pośredniczącego w transferze nowych technologii i innowacyjnych rozwiązań ze sfery nauki do praktyki rolniczej.

3. Ocena głównych założeń Strategii

3.1 Ocena celu ogólnego i wizji obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa

Strategia dotyczy rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Z informacji zawartych we wstępie i z tytułu diagnozy można wnioskować, że wszystkie te trzy obszary są traktowane równorzędnie. Natomiast zaprezentowana wizja koncentruje się na obszarach wiejskich, marginalnie traktując rolnictwo oraz rybactwo. „Strategia...” powstaje w MRiRW i z tego powodu, ale także z jej tytułu wynika, że wizja powinna dotyczyć zarówno obszarów wiejskich, ale też rolnictwa i rybactwa. Rolnictwo to ważny dział gospodarki, wypełniający zróżnicowane funkcje (co słusznie często podkreślają autorzy „Strategii...”), wymagający także swojej własnej autonomicznej wizji rozwoju i modernizacji (co wcale nie kłóci się z uwzględnieniem aspektów spójności z innymi obszarami objętymi tą i innymi strategiami).

Rozwój obszarów wiejskich ma służyć nie tylko ich mieszkańcom, ale także osobom mieszkającym w miastach, bowiem są one współfinansującymi te przemiany. W obecnej formie zapisany w projekcie „Strategii...” cel główny ma charakter wyraźnie separujący obszary wiejskie od „miejskiej” części kraju. Mając to na względzie trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie: *Co jest kluczowe w rozwoju obszarów wiejskich?* W naszym przekonaniu po pierwsze to zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, a po drugie ich rozwój poprzez właściwe wykorzystanie ich zasobów.

Cel ogólny wymaga więc przedefiniowania. W prezentowanej formie ma charakter życzeniowy, a nie rozwojowy. Powinien być też uzupełniony o kwestię zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Proponujemy rozważenie następujących propozycji:

1. *Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i poprawa jakości życia na obszarach wiejskich poprzez efektywne, respektujące zasady zrównoważonego rozwoju kraju wykorzystanie ich zasobów i rozwój potencjałów gospodarczych i społecznych.*
2. *Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich poprzez efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów gospodarczych, ekologicznych i społecznych w trosce o poprawę jakości życia społeczeństwa.*
3. *Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego poprzez przeobrażenia strukturalne i modernizację rolnictwa i rybactwa oraz poprawa jakości życia poprzez stworzenie na obszarach wiejskich wystarczającej liczby nowoczesnych miejsc pracy poza rolnictwem, co zapewni efektywne wykorzystanie endogennych zasobów i potencjałów,*

oraz umożliwi udział wsi i rolnictwa w zrównoważonym, szybkim i innowacyjnym rozwoju kraju

3.2 Ocena celów szczegółowych, priorytetów i kierunków interwencji

3.2.1 Uwagi ogólne

Wskazane w „Strategii...” cele szczegółowe i wynikające z nich priorytety lub kierunki interwencji generalnie są uzasadnione i trafne oraz cechują się spójnością z dokumentami strategicznymi UE.

Pewne zastrzeżenia budzi natomiast wyeksponowanie niektórych z nich w „Strategii...”. Dostrzegają to jej autorzy, pisząc: „*Przy czym tylko część ze zdefiniowanych priorytetów i kierunków interwencji będzie realizowana przez programy na rzecz rolnictwa, rybactwa i rozwoju wsi, ponieważ niektóre z zaprojektowanych elementów Strategii ... są częścią integralną innych strategii rozwoju*”. Ale mimo to, takie ujęcie stwarza uzasadnione obawy odnośnie odpowiedzialności za ich realizację. Co prawda wskazanie wiodących i pomocniczych realizatorów priorytetów i kierunków omawianych w „Strategii...” zapewnia jej spójność programową z pozostałymi ośmioma strategiami rozwoju, ale otwarte pozostaje pytanie o skuteczność tak szeroko zarysowanego dokumentu. Szczególne wątpliwości budzi umieszczenie w *Strategii rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa* takich priorytetów/kierunków interwencji, w których nie przewidziano dla niej, ani roli wiodącej, ani nawet wspierającej (pomocniczej). Taka sytuacja dotyczy w szczególności Celu 1 (głównie priorytet 1.1 i 1.2) i Celu 2 (głównie priorytet 2.2 i 2.4, ale także 2.1 i 2.3), a w znacznej części też Celu 5. W tym ostatnim, wydaje się, że niektóre kierunki interwencji przypisano trochę na wyrost (np. planowanie przestrzenne, funkcje publiczne lasów). Przyjęcie takiej konstrukcji „Strategii...” powoduje, że cały szereg wymienionych kierunków działań (interwencji) będzie pozostawać poza sferą regulacji i sferą interwencji publicznej, na którą ma wpływ MRiRW.

Nadto należy zwrócić uwagę, że umieszczenie w Strategii celów i priorytetów, które w sferze realizacji będą pozostawać poza kompetencjami MRiRW, powoduje, że powiązanie Strategii z interwencją publiczną w ramach PROW 2007-2013 (prawdopodobnie też w latach 2014-2020) będzie zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych celów, priorytetów i kierunków, od bardzo silnego do praktycznie żadnego. Taka sytuacja w szczególności dotyczyć będzie wielu kierunków interwencji w już wyżej wymienionych celach 1 i 2. Na tym tle pojawia się pytanie o zasadność umieszczania w Strategii tych priorytetów i kierunków interwencji, dla których w Strategii nie przewidziano żadnej roli (ani wiodącej ani wspierających).

Dużym mankamentem jest brak szczegółowego opisu kierunków interwencji. Opis ten powinien być zawarty w podrozdziale 2.3. Podrozdział ten powinien zawierać też oczekiwane efekty/wskaźniki realizacji danych działań.

Aby zwiększyć przejrzystość dokumentu warto rozważyć zmianę kolejności podrozdziałów 2.2.2 i 2.2.3. W podrozdziale 2.2.1 zawarto krótki wstęp pokazujący, że celom szczegółowym zostały przypisane priorytety a priorytetom kierunki interwencji. Natomiast priorytety i kierunki interwencji zostały zawarte w części 2.2.3. Wydaje się, że krótki podrozdział 2.2.2 („Zgodność celów Strategii z nadrzędnymi strategiami krajowymi i Unii Europejskiej”) może zostać przeniesiony do rozdziału 2.4 („Powiązania strategii z pozostałymi strategiami rozwoju”).

3.2.2 Ocena Celu 1

Cel 1 *„Wzrost jakości kapitału ludzkiego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich”* został zdefiniowany trafnie. Priorytety Celu 1 także w znacznej mierze zostały zidentyfikowane trafnie na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach wiejskich.

Nie zawsze jednak wyzwania z diagnozy przekładają się na przedstawione priorytety. Na przykład mimo przedstawienia w diagnozie znacznego zróżnicowania problemów na obszarach wiejskich i w rolnictwie (pod względem regionalnym i „funkcjonalnym”), kwestia ta nie została odzwierciedlona w priorytetach i kierunkach działań.

Priorytet 1.1. Podnoszenie umiejętności, poziomu wykształcenia i mobilności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich

Priorytet 1.1. jest dobrze ukierunkowany i słusznie zwraca się w nim uwagę na znaczenie umiejętności i wiedzy w poprawie pozycji mieszkańców wsi na rynku pracy.

Brak szczegółowego opisu kierunków interwencji powoduje, że czasem wydają się one nie w pełni jasne. Na przykład, dlaczego potrzebne jest oddzielne zapisanie kierunków interwencji: 1.1.2 *„Podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych osób pracujących w sektorze rolno-spożywczym”* i 1.1.3 *„Uczenie się przez całe życie ułatwiające zmianę zawodu lub doskonalenie zawodowe”*? Czy istnieje potrzeba rozróżniania grup beneficjentów? Wymaga to wyjaśnienia.

Priorytet 1.2. Zwiększanie zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich bez konieczności zmiany ich miejsca zamieszkania

Wydaje się, że priorytet ten wymaga dalszej dyskusji. Wskazuje on bowiem na ograniczanie mobilności przestrzennej mieszkańców wsi (w ramach też obszarów wiejskich).

W diagnozie zwracano natomiast uwagę na niską mobilność (zarówno przestrzenną jak i zawodową) mieszkańców wsi. Lepszy byłby zapis „*Zwiększanie zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich*”, bo - jak zapisano w dokumencie - chodzi głównie o poprawę wahadłowej mobilności przestrzennej. Nie ma potrzeby aż tak silnego podkreślenia braku konieczności zmiany miejsca zamieszkania. Gdyby rozumieć realizację priorytetu literalnie to może to prowadzić do konfliktu przy wdrażaniu priorytetu 1.1. Podnoszenie poziomu umiejętności i wykształcenia może bowiem wpływać na zwiększenie mobilności przestrzennej mieszkańców wsi i wówczas działania w ramach jednego priorytetu powodowałyby obniżenie skuteczności działań w drugim. Dodatkowo, może to kolidować z zapisem jednego z obszarów w ramach Celu 1 KSRR 2010-2020, a mianowicie: „*Zwiększanie wykorzystania zasobów ludzkich – zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej (w tym wahadłowej)*”.

Nie został w ogóle opisany kierunek interwencji 1.2.5 „Aktywizacja lokalnych rynków pracy z uwzględnieniem małych miast”.

Priorytet 1.3. Rozwój przedsiębiorczości i pozarolniczych miejsc pracy wykorzystujących potencjał endogeniczny obszarów wiejskich

Priorytet 1.3. jest dobrze ukierunkowany. Autorzy Strategii słusznie podkreślili konieczność dostosowania instrumentów wspierających przedsiębiorczość do specyfiki potencjału rozwojowego obszarów wiejskich. Warto może właśnie w tym miejscu odnieść się do znacznego zróżnicowania społecznego-ekonomicznego i środowiskowego obszarów wiejskich, co będzie miało wpływ na realizację tego priorytetu.

Szerszego opisu wymaga kierunek interwencji 1.3.1 „Tworzenie pozarolniczych miejsc pracy”. Nie jest bowiem jasne czym różnić się będą działania dla tego kierunku interwencji od działań w ramach kierunku interwencji 1.3.2 „Rozwój przedsiębiorczości”. W opisie celów oba te kierunki zostały opisane bardzo pobieżnie.

Priorytet 1.4. Zapobieganie i ograniczanie wykluczenia społecznego oraz redukcja i przeciwdziałanie ubóstwu na obszarach wiejskich

Priorytet 1.4. wymaga, naszym zdaniem, przeformułowania.

W części tej brakuje powiązania między przedstawioną diagnozą i analizą SWOT a przedstawionymi priorytetami. Wątpliwości budzi zapisanie jako kierunku interwencji „*Budowę i rozwój kapitału społecznego*” (1.4.2) skoro kapitał społeczny - a bardziej szczegółowo więzi społeczne, jako jeden z jego ważnych elementów - został uznany za mocną stronę obszarów wiejskich. Dodatkowo kwestia ta została pominięta w diagnozie i

skrótowo zaznaczona w opisie celów szczegółowych. Nie jest więc jasne dlaczego taki kierunek działania jest ważny na obszarach wiejskich.

W opisie celów szczegółowych kierunek interwencji 1.4.2 „Budowa i rozwój kapitału społecznego” został opisany bardzo enigmatycznie. Dodatkowo kierunek interwencji 1.4.1. „*Rozwój i promocja ekonomii społecznej*” w dużej mierze odnosi się do budowy i rozwoju kapitału społecznego. Wymienione działania dotyczące: odtwarzania więzi kooperacyjnych i upowszechniania „*myślenia w kategoriach wspólnoty lokalnej*”, budowania tożsamości lokalnej i lokalnych ponadsektorowych partnerstw na rzecz rozwoju konkretnej społeczności wpływają na rozwój kapitału społecznego. Warto połączyć te dwa kierunki interwencji i szczegółowo opisać.

Należałoby także rozważyć poszerzenie propozycji działań nakierowanych na przeciwdziałanie ubóstwu na obszarach wiejskich. Ocenie zapisano jedynie kierunek interwencji 1.4.3 „*Promocja i rozwój usług opiekuńczych nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi*”.

3.2.3 Ocena Celu 2

Na poziom warunków życia, nie tylko na obszarach wiejskich, wpływa szereg różnorodnych czynników, wśród których wyróżnić można m. in.: poziom uzyskiwanych dochodów, możliwość znalezienia pracy poza rolnictwem, stan rozwoju infrastruktury technicznej umożliwiający podejmowanie działalności przedsiębiorcom wiejskim, czy też umożliwiającej mobilność przestrzenną mieszkańcom wsi, stan infrastruktury społecznej zapewniający dostęp do różnego rodzaju usług publicznych, stan środowiska naturalnego odgrywający coraz większą rolę w przyciąganiu nowych mieszkańców na tereny wiejskie, itd..

Rola szeroko rozumianej infrastruktury w procesie rozwoju obszarów wiejskich ma dwojakie znaczenie, z jednej strony jest siłą sprawczą rozwoju gospodarczego poprzez wspieranie aktywności przedsiębiorczej mieszkańców wsi, wpływając na różnicowanie struktury zatrudnienia poza rolniczego oraz umożliwiając poprawę sprawności działania administracji na szczeblu lokalnym i instytucji użyteczności publicznej, z drugiej zaś ułatwiając mieszkańcom obszarów wiejskich życie w zakresie zaspokajania ich potrzeb bytowych.

Obszary wiejskie w stosunku do obszarów miejskich charakteryzują się znacznie niższym poziomem każdej z wyżej wymienionych kategorii i pomimo aplikowania przez ostatnie lata znacznych środków unijnych i krajowych nadal występują wyraźne dysproporcje

między województwami, a jeszcze większe między gminami w ramach poszczególnych województw.

Cel szczegółowy 2 koncentruje swoją uwagę na priorytetach związanych z wyżej wymienionymi kwestiami, z wyjątkiem sytuacji dochodowej mieszkańców obszarów wiejskich. Koncentruje się na kwestiach związanych z budową lub rozbudową istniejącej infrastruktury na obszarach wiejskich, co z kolei stwarza warunki do rozwoju działań przedsiębiorczych bezpośrednio na wsi, bądź umożliwić wahadłową mobilność przestrzenną nadwyżkowym zasobom siły roboczej w zasięgu oddziaływania regionalnych i lokalnych centrów gospodarczych.

Jest to podejście logiczne, wynikające z klarownego podziału celów szczegółowych i większego uzależnienia w praktyce poziomu uzyskiwanych dochodów od cech charakteryzujących jakość kapitału ludzkiego niż wpływu infrastruktury.

W sumie Cel szczegółowy 2 obejmuje 5 priorytetów i 20 kierunków interwencji. Generalnie priorytety i kierunki interwencji w ramach *Celu szczegółowego 2* należy uznać za właściwe, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego rozwoju obszarów wiejskich, jak również w aspekcie podejmowania działań pro spójnościowych. Zapisy Celu 2 traktować należy jako pewnego rodzaju mapping problemów, jakie należy rozwiązać na obszarach wiejskich w perspektywie określonej Strategią.

Wątpliwości może budzić jedynie fakt, że zdecydowanie przeważająca część proponowanych kierunków interwencji leży poza zakresem możliwości finansowych, a co ważniejsze kompetencji, odpowiedzialnego za realizację *Strategii* Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Może one być wspierana finansowo z funduszy będących w dyspozycji innych resortów, ale to będzie wymagało uzgodnień i konsensusu w sprawie ogólnonarodowych priorytetów na szczeblu Rady Ministrów.

Priorytet 2.1. Rozwój lokalnej infrastruktury gwarantującej bezpieczeństwo energetyczne, sanitarne i wodne na obszarach wiejskich

Priorytet dobrze ukierunkowany, w szczególności w kontekście modernizacji, a praktycznie konieczności przeprowadzenia reelektryfikacji na dużej części obszarów wiejskich w Polsce. Warunkuje to bowiem napływ inwestorów, ale też w dużym stopniu determinuje możliwość powstawania mikro i małych firm w sferze drobnej wytwórczości i rzemiosła na terenie całego kraju, co w kontekście postępujących przemian strukturalnych w rolnictwie i spadku roli rolnictwa, jako źródła dochodów ludności wiejskiej jest jednym z kluczowych problemów do rozwiązania w perspektywie 2020 roku.

W priorytecie tym słusznie zwraca się uwagę na konieczność dywersyfikowania źródeł wytwarzania energii elektrycznej na obszarach wiejskich. Szczególną rolę w tym względzie przypisuje się do rozwoju biogazowni, wykorzystujących produkty uboczne, czy odpady z rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, jednocześnie pomijając aspekt ekonomicznej efektywności tego typu projektów oraz fakt konieczności zagospodarowywania odpadów powstających także w przypadku tego typu technologii.

Wyposażenie obszarów wiejskich w pozostałe typy infrastruktury wskazane w kierunkach interwencji w tym priorytecie także wymagają ponoszenia dalszych nakładów na budowę, rozbudowę i modernizację, jednakże potrzeby są relatywnie mniejsze niż w przypadku kwestii związanych z zabezpieczeniem rosnącego popytu na energię elektryczną.

Wszystkie stanowią o atrakcyjności inwestycyjnej i stwarzają warunki do rozwijania różnego rodzaju biznesu, a równocześnie atrakcyjniejszym czynią wieś jako miejsce do zamieszkania.

Priorytet 2.2. Rozwój ogólnokrajowej i lokalnej infrastruktury transportowej gwarantującej dostępność transportową obszarów wiejskich

Priorytet właściwie ukierunkowany, skupia się na kolejnym istotnym czynniku wpływającym na tempo rozwoju obszarów wiejskich, jakim jest infrastruktura komunikacyjno transportowa, szczególnie słabo rozwinięta na obszarach wiejskich.

Niska gęstość lokalnych sieci drogowych i jej słabe wkomponowanie w sieć dróg krajowych i międzynarodowych oraz słabe zintegrowanie z liniami kolejowymi, skutkują słabymi powiązaniem komunikacyjnymi między centralnymi i regionalnymi ośrodkami administracyjnymi oraz z otaczającą je siecią osadniczą, zlokalizowaną na obszarach wiejskich. Jednoczesne silne regionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju sieci transportowych powoduje pogłębianie się zróżnicowań ekonomiczno-społecznych. W efekcie negatywnie wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy kraju oraz jest barierą w lepszym wykorzystaniu endogenego, lokalnego potencjału.

Stąd też kierunki interwencji proponowane w ramach Priorytetu 2.2. należy uznać za właściwe i komplementarne w stosunku do kierunków interwencji w ramach priorytetu 2.1.

Priorytet 2.3. Budowa i rozwój infrastruktury i technologii umożliwiających mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie i dostęp do technologii ICT o wysokim standardzie

Współczesny świat bez Internetu? To już nie jest możliwe, stąd też priorytet należy uznać za bezdyskusyjny. Wątpliwości natomiast można mieć to sposobu sformułowania kierunków interwencji 2.3.2. i 2.3.4. W tym pierwszym przypadku niezręczny wydaje się

„...dedykowanej dla mieszkańców obszarów wiejskich”. Czy tym sposobem autorzy chcą jednak podkreślić jakąś odmiennność, czy ułomność mieszkańców wsi? Zapis ten wymaga przeformułowania. W tym drugim przypadku wątpliwości budzi pomysł dotyczący „Zwiększenia dostępności cenowej ...osobom z kręgu wykluczenia społecznego” Zapewne chodzi tu o wsparcie na zakup sprzętu i może na abonament na korzystanie z Internetu, ale to zbyt mało aby stać się przedsiębiorcą i podjąć działania na własny rachunek. Potrzebne jest w tym przypadku znacznie szersze wsparcie uwzględniające szkolenia i doradztwo w zakresie zakładania i prowadzenia firmy

Priorytet 2.4. Rozwój infrastruktury społecznej zapewniającej mieszkańcom obszarów wiejskich dostęp do dóbr i usług publicznych

Priorytet właściwie ukierunkowany, infrastruktura społeczna to czynnik w dużym stopniu decydujący o poziomie atrakcyjności z punktu widzenia miejsca zamieszkania. W ostatnich latach dokonał się duży postęp w tym względzie, co owocuje między innymi pogłębianiem się w Polsce zjawiska tzw. „drugich domów” i zwiększania strumienia migracja w kierunku miasto-wieś. Dla wielu mieszczuchów wieś staje się atrakcyjniejsza do zamieszkania niż miasto, co z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich może wywoływać efekty mnożnikowe.

W kierunku interwencji 2.4.3. proponuje się drobne uzupełnienie i dodanie na końcu słów *i rekreacyjnej*.

Priorytet 2.5. Rozwój infrastruktury bezpieczeństwa na obszarach wiejskich

Trafnie sformułowany priorytet, w szczególności w kontekście nasilających się w ostatnich latach różnego rodzaju anomalii i klęsk żywiołowych. Dlatego też za niezwykle ważne należy uznać utworzenie sprawnie działających i szybko reagujących struktur zarządzania kryzysowego. Za słuszne wydaje się tu odwołanie do *Strategii Bezpieczne Państwo*, która zdefiniuje priorytety i kierunki interwencji w skali ogólnokrajowej. Z punktu widzenia obszarów wiejskim istotnym natomiast będzie, aby struktury lokalne były dobrze wkomponowane w struktury ogólnopństwowe.

3.2.4 Ocena Celu 3

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest jednym z zasadniczych zadań dla rządów w każdym państwie. Aktualnie jest to niezwykle istotne zadanie nie tylko w kontekście występujących coraz częściej na rynkach światowych turbulencji i szoków cenowych, wywołujących protesty społeczne w wielu krajach. Co ważniejsze tempo wzrostu populacji zamieszkującej kulę ziemską zaczęło wyprzedzać tempo wzrostu produkcji

żywności, co może w najbliższej perspektywie pogłębić problemy żywnościowe w skali całego świata. Bezpieczeństwo żywnościowe stało się więc problemem globalnym, w którego rozwiązaniu muszą być zaangażowane wszystkie kraje, a przede wszystkim te o najwyższym poziomie rozwoju. Nie sprzyja temu rosnąca konkurencyjność o ziemię, wyrażająca się w przeznaczaniu coraz większych arealów użytków rolnych pod produkcję płodów rolnych na cele nieżywnościowe.

Cel szczegółowy 3 obejmuje 4 priorytety i 13 kierunków interwencji. Skupia się on w głównej mierze na priorytetach związanych z zaspokojeniem podaży żywności, typowej dla naszej strefy klimatycznej i odpowiadającej potrzebom wyżywieniowym ludności Polski, z możliwością eksportu wytwarzanych nadwyżek. W tym świetle koncentruje się na kwestiach związanych z utrzymaniem możliwości wytwórczych sektora rolno-żywnościowego, zapewniającego produkcję wysokiej jakości i bezpiecznej żywności. Ponadto w celu tym zwraca się uwagę na przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji na światowych rynkach rolnych oraz na podnoszeniu świadomości producentów i konsumentów w sferze produkcji i żywienia.

Zgadając się z logiką prezentowanego podejścia i sformułowanych celów szczegółowych, wyrazić trzeba wątpliwość co do możliwości jednostronnego zapewnienia realizacji priorytetu 3.3., bez aktywnego włączenia się w przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji wszystkich uczestników globalnych i unijnych rynków rolnych. Wątpliwości też można mieć co do możliwości zadawalającej realizacji zadań związanych z priorytetem 3.4., gdyż model i wzorce konsumpcji są w dużym stopniu uzależnione od poziomu dochodów konsumentów i wysokości cen na te produkty żywnościowe które odpowiadają zasadom racjonalnego żywienia.

Konstatując należy stwierdzić, że wyznaczone priorytety i kierunki interwencji w ramach Celu szczegółowego 3 są właściwe, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i społecznego rozwoju obszarów wiejskich, z zastrzeżeniami wyrażonymi powyżej. Podobnie jak w przypadku innych celów, zapisy Celu 3 są pewnego rodzaju katalogiem problemów, które należy rozwiązywać w perspektywie, jak się wydaje, nawet dłuższej niż zakreślona w strategii.

Priorytet 3.1. Utrzymanie bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa

Priorytet dobrze ukierunkowany, jednakże wątpliwości może budzić sformułowanie zawarte w Strategii na s.35, odnoszące się do kierunku interwencji 3.1.1., że podstawowym zadaniem jest podejmowanie działań służących „...zachowaniu ziemi rolnej w gotowości do produkcji...”. Świadczy to o dość pasywnym nastawieniu do kwestii zwiększania wolumenu

produkcji rolniczej, oczywiście z zachowaniem zasad ochrony środowiska, co wydaje się niezręcznym w kontekście wyzwań globalnych w tym względzie i możliwości zdobywania nowych rynków przez polską żywność.

Za szczególnie wartościowe należy uznać wyraźne wskazanie na utrzymanie wsparcia publicznego dla żywotnych ekonomicznie gospodarstw oraz wzmacnianie więzi poziomych i pionowych w sektorze rolno-żywnościowym.

O znaczeniu sektora rybnego w gospodarce żywnościowej wspomina się w kierunkach interwencji tylko z punktu widzenia zachowania bazy genetycznej, poprzez stabilne warunki dla realizacji programów hodowlanych, co jest daleko niewystarczającym.

Niedosyt natomiast budzi brak jakiegokolwiek wzmianki na temat roli i miejsca niewielkich gospodarstw w systemie polskiej gospodarki żywnościowej, prowadzonych przez osoby wykonujące równolegle także inne zawody niż tylko rolnictwo. Mają one spory udział w wytwarzaniu płodów rolnych, a ponadto zjawisko wielozawodowości ma trwały charakter, nie tylko w rejonach o niskim poziomie rozwoju nierolniczych gałęzi gospodarki narodowej.

Priorytet 3.2. Wytwarzanie wysokiej jakości, bezpiecznych dla konsumentów produktów rolno-spożywczych

Niezwykle ważny priorytet, w szczególności w warunkach zagrożeń wynikających z dość powszechnego w skali globalnej zjawiska fałszowania żywności¹¹. W tym względzie koniecznym jest udoskonalenie funkcjonowania i współdziałania, a być może nawet zreformowanie licznych centralnych instytucji rządowych, odpowiadających na mocy prawodawstwa krajowego za egzekwowanie przestrzegania zasad i przepisów prawnych dotyczących wytwarzania bezpiecznej żywności. W tym zakresie niezbędne jest bardziej wdrożenie zasad dobrego zarządzania niż oczekiwanie na wsparcie finansowe z UE. Zapewnienie wyraźnej synergii priorytetów 3.1. i 3.2. może w efekcie przynieść zarówno wzrost wolumenu, jak i jakości polskich produktów żywnościowych.

Priorytet 3.3. Przestrzeganie/stosowanie zasad uczciwej konkurencji na wspólnotowym i globalnym rynku rolno-spożywczym

Priorytet precyzuje bardzo szlachetne kierunki interwencji, jednakże naszym zdaniem zbyt idealistyczne, aby mogły być zrealizowane.

Doceniając intencje autorów „Strategii...” wskazać jednak należy, że jest to raczej wyraz dążeń do stosowania dobrych praktyk i osiągnięcia pewnego stanu doskonałego, możliwego praktycznie tylko w teorii, niż ustanowienie realnych do osiągnięcia celów. Bo jak

¹¹ Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji, redakcja naukowa Stanisław Kowalczyk, SGH, Warszawa 2009.

można np. zapewnić polskim producentom równe warunki konkurencji na rynkach światowych bez wprowadzenia jednolitych zasad i standardów dla wszystkich aktorów funkcjonujących na rynkach globalnych i bez zbudowania ponadnarodowych instytucji kontrolnych egzekwujących uzgodnione reguły gry?

Wymowa tego priorytetu ma w bardzo dużym stopniu charakter stanowiska politycznego, a w daleko mniejszym odnosi się do realiów gospodarczych. Bo np. jak rozumieć zapisy ze s. 36 Strategii stwierdzające, że „...*należy podejmować działania, które pozwolą na pogłębienie jednolitego rynku...oraz będą zapewniały konkurencyjne zachowania w łańcuchu rolno-żywnościowym*”, czy też „*Producenci rolni powinni również mieć możliwość omawiania sytuacji rynkowej i opracowywania form kontraktów z innymi partnerami w łańcuchu żywnościowym, co zapewni większą stabilność i sprawiedliwą część wartości dodanej*”.

Będą to nic nie znaczące słowa do czasu jeśli nie zostaną skonkretyzowane. Bo czy producenci rolni mają prawny zakaz wykonywania wymienionych czynności, czy też istotą rzeczy jest to, że są słabo zorganizowani; co naszym zdaniem jest główną przyczyną istniejących dysparytetów w stosunku do silniejszych partnerów ze sfery przetwórstwa, czy handlu. Ciekawym jest też jak autorzy definiują sprawiedliwość w kontekście wartości dodanej?

Na czym miałyby też polegać pogłębienie jednolitego rynku, aby zapewnić konkurencyjne zachowania w łańcuchu żywnościowym? Są to niestety slogany, stąd wskazanym byłoby wskazanie konkretnych propozycji.

Wydaje się, że „*Strategia...*” jest zbyt poważnym dokumentem, aby posługiwać się takim językiem.

Priorytet 3.4. Podnoszenie świadomości i wiedzy producentów oraz konsumentów w zakresie produkcji rolno-spożywczej i zasad żywienia

Priorytet ten ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zdrowotności społeczeństwa polskiego. Jest prawidłowo sformułowany i życzyć tylko sobie należy, aby mógł być zrealizowany.

Dostrzegając jednak należy bariery realizacyjne, chociażby bardzo skromnej promocji zdrowego sposobu odżywiania się, w czym prym powinno wieść Ministerstwo Zdrowia. MRiRW mając ograniczone możliwości w tym zakresie, może wnieść spory wkład w upowszechnianie dobrych wzorców w tej kwestii, włączając w tego typu działania ODR, wzorując się na USA, gdzie od lat doradztwo realizuje tego typu programy informacyjne i promocyjne dla ludności wiejskiej (ang. *nutrition programmes*).

Proponujemy także zmienić nazwę Celu 3 na: „Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju”. Proponujemy także niewielkie przeformułowanie priorytetów:

- Priorytet 3.1: „Unowocześnianie bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa i wzrost jej wydajności.”
- Priorytet 3.3: Dodanie określenia „na rynku wewnętrznym”. Uczciwe zasady konkurencji powinny odnosić się także do rynku wewnętrznego.
- Priorytet 3.4: Zamiast zasad żywienia: „zasad zdrowego odżywiania się.”

3.2.5 Ocena Celu 4

Cel 4 „Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego” jest celem istotnym z punktu widzenia omawianej Strategii, ale, co jeszcze ważniejsze, także z punktu widzenia strategicznych celów rozwoju kraju. Jego realizacja winna zapewnić takie unowocześnienie sektora by osiągnął on trwałą spójność i konkurencyjność na JRE wśród rolnictwa krajów, które cechuje się podobną (a więc konkurencyjną) strukturą produkcji względem rolnictwa polskiego (rolnictwo krajów zachodnich i północnych UE). Oznacza to, że polski sektor rolno-spożywczy powinien w okresie wdrażania „Strategii...” osiągnąć taki poziom konkurencyjności potencjalnej, który zagwarantuje utrzymanie i rozwój obecnej pozycji konkurencyjnej. Aktualnie polski sektor rolno-spożywczy posiada relatywnie dobrą pozycję konkurencyjną, ale nie tyle dzięki konkurencyjności potencjalnej, ile dzięki przewagom kosztowo-cenowym. Strategia winna wspierać taki rozwój sektora, żeby stał on się konkurencyjny za sprawą wykształcenia efektywnych struktur ekonomicznych oraz jego nowoczesności i innowacyjności technicznej i produktowej. Zanikać zaś sukcesywnie powinna przewaga konkurencyjności, za którą kryje się niska opłata pracy rolników (niskie dochody) oraz niskie marże przetwórcze (wpływające na niskie płace w przemyśle spożywczym).

Przyjęcie w „Strategii...” filozofii szybkiej modernizacji sektora rolno-spożywczego jest także uzasadnione faktem, że z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, iż do roku 2020 (a więc zarówno do roku końca jej realizacji, jak i do końca perspektywy finansowej UE 2014-2020) polski sektor rolno-spożywczy będzie mógł liczyć na znaczące wsparcie środkami pochodzącymi z budżetu UE. Słusznie też takie założenie zostało przyjęte w „Strategii...”. Nie jest natomiast znany kształt polityk realizowanych przez UE po roku 2020, a wśród państw członkowskich mogą się pojawić nowe kraje, w których wielkość sektora rolnego i jego zapóźnienie będzie wymagało zupełnie innej alokacji kopert krajowych środków WPR (np. Turcja), a ponadto zasadniczej zmianie może także ulec otoczenie

zewnątrzne i polskie rolnictwo będzie musiało konkurować bez żadnej osłony na rynku globalnym.

Najprawdopodobniej najbliższe 10 lat to czas niepowtarzalnej szansy na głębokie przeobrażenia struktur ekonomicznych i społecznych na polskiej wsi i w polskim rolnictwie. Konstrukcja „Strategii...” powinna odpowiadać tym wyzwaniom. Zatem stawiane cele, priorytety, ale i kierunki interwencji publicznej powinny stymulować szybkie i głębokie przemiany na obszarach wiejskich i w polskim rolnictwie. Skutkiem realizacji „Strategii...” winna być zasadniczo inna wieś i inne rolnictwo, niż u początku jej realizacji. Polska wieś i polskie rolnictwo powinny w roku 2020 zbliżyć się pod względem ekonomicznym i społecznym do obszarów wiejskich w dobrze rozwiniętych krajach zachodnich i północnych UE. Kilkuletni okres członkostwa Polski w UE (2004-2010), w tym szczególnie procesy jego modernizacji wsparte środkami PROW 2004-2006 i 2007-2013, już wywołały ukształtowanie się nowej sytuacji strukturalno-produkcyjnej w polskim rolnictwie. Wyniki badań (głównie FADN, które należałoby uzupełnić najnowszymi wynikami PSR 2010) wskazują jednoznacznie, że w polskim rolnictwie ukształtowała się grupa około 100 tys. gospodarstw rolnych trwale rozwojowych (o wielkości ekonomicznej powyżej 16 ESU). Gospodarstwa te, oprócz możliwości rozwojowych, zapewniają osobom w nich pracującym parytetowy poziom dochodów. Trwały rozwój tej grupy gospodarstw rolnych powoduje, że właśnie te gospodarstwa w najbliższych latach staną się głównymi dostawcami surowców rolnych i od ich rozwoju zależeć będzie sytuacja na rynku rolnym i żywnościowym (wielkość podaży, ceny rolne), zaopatrzenie surowcowe przemysłu rolno-spożywczego, pozycja polskiego rolnictwa na JRE, czyli w efekcie bezpieczeństwo żywnościowe kraju (w zakresie dostępności fizycznej, ekonomicznej i bezpieczeństwa żywności).

Jednocześnie oznacza to, że z rolnictwa w końcu okresu realizacji Strategii wyłącznie lub głównie utrzymywać się będzie mogło nie więcej niż 0,5 mln osób, czyli co 30 osoba mieszkająca na obszarach wiejskich. Pozostałe rodziny rolnicze, jeśli nie mają żyć w niedostatku muszą uzyskiwać znaczące dochody z pracy poza rolnictwem. Implikuje to konieczność stworzenia w najbliższych dziesięciu latach na obszarach wiejskich co najmniej kilkuset tysięcy nowych miejsc pracy (możliwości dokonania bardziej precyzyjnego szacunku powinna dać analiza wyników PSR 2010). Winny to być nowoczesne miejsca pracy, które przyczynią się do zmiany struktur społecznych na wsi. Powinien to być także czynnik istotnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego w skali kraju. Znaczące ukryte bezrobocie w rolnictwie, niskie wykorzystanie zasobów pracy w rolnictwie tworzy dużą lukę w PKB całego kraju. Brak nowych miejsc pracy będzie powodował, że luka ta nie ulegnie likwidacji.

Reasumując, wydaje się, że przed rolnictwem i obszarami wiejskimi stoją dwa zasadnicze wyzwania:

1. Przemiany strukturalne i modernizacja sektora rolnego.
2. Powstanie na obszarach wiejskich kilkuset tysięcy nowoczesnych miejsc pracy.

Na tym tle pozytywnie należy ocenić przyjęte priorytety w ramach Celu 4. W szczególności na wyzwania przyszłości zdają się odpowiadać priorytet 4.1 *Modernizacja i wzrost innowacyjności sektora rolno-spożywczego* oraz priorytet 4.3 *Dostosowanie struktur sektora rolno-spożywczego do zmieniających się wyzwań w Polsce, UE i w skali globalnej*. Zmiany strukturalne i modernizacja sektora są priorytetami o fundamentalnym charakterze, bowiem warunkują one realizację celu głównego i niejako „ciągną” za sobą szereg innych priorytetów we wszystkich celach szczegółowych. Bez istotnych przemian strukturalnych i zaawansowanej modernizacji sektora nie jest możliwa realizacja „Strategii...” jako całości. Dotychczasowe doświadczenia z wdrażania PROW 2004-2006 (w tym w oparciu o wyniki oceny ex post) i dotychczasowego wdrażania PROW 2007-2013 (ocena średniookresowa) wskazują na skuteczność działań modernizacyjnych wdrażanych w polskim rolnictwie i przemyśle spożywczym, co oznacza, że wdrażanie tych dwóch priorytetów powinno być gwarancją skuteczności wdrażania „Strategii...”. Z kolei skuteczna realizacja tych dwóch priorytetów (4.3 i 4.1) - w wymienionej kolejności - powinna stać się gwarantem trwałości efektów realizacji „Strategii...” po roku 2020, także w przypadku zaprzestania finansowania ze środków publicznych.

Podstawowym kierunkiem przemian stymulowanym w „Strategii...” powinny być przemiany o charakterze strukturalnym, bowiem tylko funkcjonalne pod względem ekonomicznym struktury są w stanie się efektywnie modernizować. Proces modernizacji powinien być wspierany transferem wiedzy i technologii, a dopiero produkty wytworzone przez podmioty funkcjonalnie strukturalnie, zmodernizowane, wytwarzające nowocześnie pod względem technologicznym będą mogły być skutecznie promowane na rynku krajowym, europejskim i globalnym. Taka powinna być filozofia realizacji celu szczegółowego nr 4 i przyjętych w jego ramach priorytetów, czyli głównymi, równolegle realizowanymi powinny być priorytet 4.3 (*„Dostosowanie struktur sektora rolno-spożywczego do zmieniających się wyzwań w Polsce, UE i w skali globalnej”*) i priorytet 4.1 (*„Modernizacja i wzrost innowacyjności sektora rolno-spożywczego”*), a koniecznym ich wspomaganie winny być priorytet 4.2 (*„Kreowanie oraz transfer wiedzy i technologii służącej zrównoważonemu rozwojowi sektora rolno-spożywczego”*) oraz priorytet 4.4 (*„Promocja oraz powiększanie rynku zbytu produktów rolno-spożywczych”*).

Pozytywna ocena celu szczegółowego nr 4 i przyjętych priorytetów nie może niestety zostać rozciągnięta na opis priorytetów i wymienione w „Strategii...” kierunki interwencji w ramach poszczególnych priorytetów. W konstrukcji każdej strategii powinno być tak, że w miarę jej uszczegółowiana powinien rosnać stopień konkretności. Natomiast w ocenianej „Strategii...” opisy poszczególnych priorytetów rażą ogólnikowością. Na przykład w kluczowym priorytecie 4.3 „Dostosowanie struktur sektora rolno-spożywczego do zmieniających się wyzwań w Polsce, UE i skali globalnej” jest mnóstwo słusznych stwierdzeń typu: „...planuje się wypracowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych...”, „...należy wspierać poprawę organizacji producentów...”, „...należy wprowadzić niezbędne zmiany w porządku prawnym...”, „...należy wspierać i promować rozwój struktur organizacyjnych...”. Brakuje precyzji w określeniu (lub w ogóle jest to pominięte), jak poszczególne priorytety będą realizowane, w których latach będą wdrażane, jakie będą narzędzia i środki ich realizacji, kto (jakie instytucje, organizacje) będą odpowiedzialne za ich realizację, jaki i kiedy powinien być ich konkretny skutek. Na przykład prawie zupełnie pominięto rolę ARiMR, jako jednej z podstawowych instytucji, która powinna być odpowiedzialna za realizację „Strategii...”.

To samo dotyczy opisu pozostałych trzech priorytetów.

Ogólnikowy i pozbawiony konkretności opis poszczególnych priorytetów sprawił, że wymienione kierunki interwencji (którym trudno odmówić słuszności) mają charakter hasłowy. Znowu nie wiadomo jak miałyby być realizowane, kto miałby je realizować, jakimi narzędziami, jaki miałyby być ich konkretny skutek. Nie wiadomo też (brak takiej informacji) czy kolejność umieszczenia poszczególnych priorytetów i kierunków interwencji jest uzasadniona merytorycznie (np. według ich ważności, logiczności następstwa), czy są one równoważne, czy też ich kolejność jest dziełem przypadku? (to samo dotyczy także układu celów szczegółowych „Strategii...”!).

W ramach Celu 4 „Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego” należałoby ustalić:

- hierarchię priorytetów i kierunków interwencji,
- okres wdrażania i realizacji,
- instrumenty i środki realizacji (w tym finansowe),
- instytucje, organizacje, osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych priorytetów i kierunków interwencji,
- etapowe i końcowe (w 2020 roku) wskaźniki realizacji Celu 4.

3.2.6 Ocena Celu 5

Proponujemy zmianę nazwy na „*Poprawa stanu środowiska naturalnego i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich*”.

Priorytety zostały ujęte w sposób pozwalający na całościową realizację Celu 5. Również kierunki interwencji są zakreślone w sposób odpowiadający poszczególnym priorytetom. Może trzeba by uwzględnić dodatkowy kierunek interwencji 5.1.6. „Ochrona powietrza przed uciążliwymi zapachami”. Jest to związane z nadmierną koncentracją zwierząt, powierzchniowym stosowaniem gnojowicy, czy gnojówki. W priorytecie 5.2. proponujemy kierunek interwencji 5.2.1 odnieść do krajobrazu na obszarach wiejskich, a nie tylko do krajobrazu rolniczego. Proponujemy dodać priorytet 5.2.4 „*Rozwój metod produkcji rolniczej przyjaznych środowisku (rolnictwo ekologiczne, integrowane)*” i 5.2.5. „*Podnoszenie wiedzy z zakresu kształtowania układów przestrzennych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju*” (odnowa wsi, preferowane typy architektury wiejskiej).

W nawiązaniu do priorytetu 5.5. ważne jest podkreślenie potrzeby ciągłej kontroli i redukcji zużycia zasobów naturalnych, co prowadzi do systematycznej redukcji powstawania i emisji zanieczyszczeń. Ciągłość tego procesu może być zachowana jedynie poprzez postęp technologiczny i modernizację rozwiązań w organizacji produkcji oraz wzrost wiedzy producentów i usługodawców. Ważna jest rola innowacji w różnych fazach procesu produkcji i obrotu oraz obiegu informacji.

W propozycjach działań służących adaptacji do zmian klimatu (priorytet 5.3.) należy zwrócić uwagę na rolę postępu biologicznego w produkcji roślinnej. Kierunki prac hodowlanych należy dostosować do zmiennych warunków klimatycznych. Celowe jest tworzenie odmian charakteryzujących się dużymi zdolnościami aklimatyzacyjnymi do zmian stosunków wodnych oraz termicznych. W ostatnim okresie dominowały prace hodowlane ukierunkowane na wzrost wydajności roślin, co skutkowało obniżeniem zimotrwałości i odporności na okresowe niedostatki wody w glebie.

Należy jednak zauważyć, że działania na rzecz przeciwdziałania niekorzystnych zmianom klimatu powinny przyjmować charakter powszechny w skali światowej. W przeciwnym razie efekty takich działań będą mało skuteczne. Europa nie jest bowiem wyizolowana od reszty świata i sama nie jest w stanie skutecznie przeciwdziałać zmianom klimatu. W Strategii należy podnieść wagę globalnych działań prowadzących do ograniczenia zmian klimatycznych. Tylko wspólne, solidarne inicjatywy państw i ich ugrupowań na różnych kontynentach mogą zapewnić oczekiwane efekty. Wymaga tego również interes ekonomiczny i rynkowy. Ograniczanie zmian klimatycznych jest kosztowne i różnicować

będzie pozycje ekonomiczne poszczególnych państw i kontynentów oraz pozycje rynkowe, wynikające ze zróżnicowanych z tego powodu cen na rynku światowym. W tym względzie Unia Europejska musi zajmować stanowisko bardziej zdecydowane niż dotychczas w stosunku do innych uczestników globalnej gospodarki. W przeciwnym razie to kraje do niej należące ponosić będą główne koszty ograniczania zmian klimatycznych, a efekty będą ograniczone. Trudno bowiem liczyć na to, że uda się zapewnić lokalne efekty zachowań „proklimatycznych”.

Postulując zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (priorytet 5.5) należy wyraźnie oddzielić te działania, które są neutralne wobec produkcji rolnej, oraz te, które angażują zasoby ziemi rolniczej. Te pierwsze należy wspierać niezależnie od sytuacji na rynku artykułów żywnościowych, pod warunkiem, że rachunek ekonomiczny nie będzie się kształtował radykalnie niekorzystnie. Te drugie wymagają większej rozwagi. Biorąc pod uwagę istniejące prognozy demograficzne dla świata oraz nieuniknione zmniejszanie się zasobów ziemi rolniczej, należy szacować skutki produkcji energii w oparciu o te zasoby dla sytuacji na światowym rynku żywnościowym. Jest to ważne z punktu widzenia zapewnienie niezbędnej podaży produktów żywnościowych. W przeciwnym razie, przy nienadążaniu przyrostu podaży do przyrostu popytu, może następować radykalny wzrost cen żywności, a nie można wykluczyć, że również wzmożone niepokoje społeczne. Nie można bowiem zapominać o istniejącym podziale świata na biednych i niedożywionych i bogatych. Rynek produktów żywnościowych jest rynkiem bardzo wrażliwym, na którym nawet niewielkie zmiany podaży, czy popytu gwałtownie przekładają się na zmiany cen. Dowodów na było wystarczająco wiele. Kraje bogate wagi tego problemu zdają się niedoceniać. Wynika to głównie z tego, że doznały problemów z zagospodarowywaniem nadprodukcji żywności. W okresie od 1999/01 do 2007/8 roku popyt na zboża na świecie był większy niż podaż, z wyjątkiem 2004/5 roku, a światowe zapasy magazynowe zbóż w tym okresie zmniejszyły się prawie o połowę (z 441 do 239 mln ton). Scenariusze rozwoju sytuacji do 2050 roku zakładają, że popyt na produkty żywnościowe wzrastać będzie szybciej niż podaż. Jest to związane ze wzrostem liczby ludności, wzrostem dochodów ludności w krajach wysokiego wzrostu gospodarczego (Chiny i inne), ubywaniem ziemi rolniczej, pogarszaniem się jej jakości na skutek zasolenia, erozji itp., czy spadku zawartości substancji organicznej oraz upowszechnianiem idei zazieleniania rolnictwa. Rozwagi wymaga tym samym rozwijanie biogazowi nastawionych na wykorzystanie odchodów zwierzęcych i rolniczych resztek organicznych.

3.3 Ocena powiązania Strategii z pozostałymi strategiami rozwoju

„Strategia... pod względem formalnym jest dobrze powiązana z otoczeniem instytucjonalnym i prawnym, co zapewnia jej ogólną spójność z podstawowymi aktami prawnymi i dokumentami programowymi polskimi i unijnymi.

Ogólnie cele, priorytety i kierunki interwencji są spójne z celami określonymi w dokumentach strategicznych UE oraz celami zawartymi w PROW 2007-2013. Strategia odnosi się do Strategii Europa 2020 „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” we wszystkich priorytetach:

- rozwoju inteligentnego poprzez wspieranie jakości kapitału ludzkiego i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz wspieranie wzrostu produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego (Cel 1 i Cel 4),
- rozwoju zrównoważonego poprzez wspieranie bezpieczeństwa żywnościowego, wzrostu produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz ochronę środowiska (Cel 3, 4 i 5),
- rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu poprzez wspieranie zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz poprawy warunków życia na obszarach wiejskich (Cel 1 i Cel 2).

„Strategia...” odnosi się także do wyzwań rozwojowych prezentowanych w innych ważnych dokumentach strategicznych m.in.: uwzględnia nowe wyzwania dla Wspólnej Polityki Rolnej, do których należą np.: zmiany klimatyczne, energia odnawialna, gospodarka wodna, różnorodność biologiczna.

Zaletą dokumentu jest pokazanie powiązań pomiędzy priorytetami i kierunkami interwencji Strategii a instrumentami realizacyjnymi w pozostałych ośmiu strategiach rozwoju, których opracowanie wynika z przyjętego w 2009 r. „Planu uporządkowania strategii rozwoju”. Dodatkowo, z innej perspektywy traktuje kwestie, które są wiodące dla innych strategii. Przykładem może być zagadnienie infrastruktury i dostępności transportowej (pomiędzy wsią i ośrodkami miejskimi oraz pomiędzy lokalizacjami wiejskimi). Natomiast w związku z trwającymi pracami nad przygotowaniem pozostałych ośmiu strategii trudno na obecnym etapie określić powiązania między nimi a omawianą „Strategią...”. Ogólnie zaprezentowany charakter i siłę powiązań należy ocenić pozytywnie.

4. Ocena systemu realizacji Strategii

4.1 Ocena systemu monitorowania, ewaluacji i sprawozdawczości

„Strategia...” zakłada, że nie wszystkie ze zdefiniowanych priorytetów i kierunków interwencji będą realizowane przez programy na rzecz rolnictwa, rybactwa i rozwoju wsi, ponieważ niektóre z zaprojektowanych elementów Strategii są integralną częścią innych strategii rozwoju. Jest to zgodne z „Planem uporządkowania strategii rozwoju”, w którym zapisano, że poszczególne działania wspierają rozwój w różnych obszarach strategicznych i nie zawsze mogą być realizowane w oderwaniu od siebie (s. 4 Planu). W „Strategii...” podkreślono więc, że *„wybrane priorytety lub kierunki interwencji zdefiniowane w tej strategii zostaną powtórzone we właściwych strategiach i przez nie będą realizowane, stanowiąc odrębną interwencję, adresowaną wyłącznie do obszarów wiejskich lub w ramach planowanych już działań innych strategii będą realizowane na obszarach wiejskich w uzgodnieniu z MRiRW”* (s.21). Dlatego podrozdział 3.2. (obecnie w trakcie projektowania) powinien zawierać szczegółowy opis podmiotów zaangażowanych w realizację „Strategii...”. Jest to ważne także ze względu na wskazane różne poziomy jej wdrażania.

W diagnozie trafnie wskazano na znaczne zróżnicowanie terytorialne obszarów wiejskich i rolnictwa. Implikuje to konieczność decentralizacji wdrażania niektórych kierunków interwencji. Dlatego ważny jest szczegółowy opis (może już w podrozdziale 2.3 przy opisie kierunków interwencji lub w podrozdziale 3.2) jakie działania będą realizowane na poziomie centralnym i regionalnym oraz jakie podmioty będą je realizowały. W tej chwili jedynie skrótowo odniesiono się do tej kwestii w podrozdziale 3.1.

W ocenianym dokumencie brakuje planu implementacyjnych działań (jest tylko zapowiedź tabeli, która takie zestawienie ma zawierać), stąd trudno dokonać oceny harmonogramu wdrażania „Strategii...”.

Obecnie zamieszczony harmonogram wdrażania kierunków interwencji wymaga szerszego wyjaśnienia. Wydaje się, że prezentacja procentowego udziału nie jest tutaj wskazana. Dotyczy bowiem ona liczby wdrażanych kierunków interwencji, co może być mylące i sugerować harmonogram nakładów finansowych. Dodatkowo nasuwają się pytania: czy taki harmonogram wynika z planowanych środków finansowych, czy raczej priorytetowego znaczenia danych kierunków interwencji? Bez szczegółowych wyjaśnień rysunek 4 (s.59) jest więc niejasny.

Pozytywnie należy ocenić zamiar bieżącego (corocznego) monitorowania i ewaluacji Strategii. Jednak by to było możliwe konieczne jest ustalenie konkretnych działań i

harmonogramu ich wdrażania oraz celów cząstkowych przewidzianych do osiągnięcia na poszczególnych etapach wdrażania „Strategii...”.

Natomiast dość przypadkowa i chyba niepełna jest lista wskaźników, które mają służyć do monitorowania oraz oceny efektów realizacji Strategii. Wskaźniki te odnoszą się jedynie skrótowo do celów szczegółowych (dla Celu 2 brakuje w ogóle wskaźników, a przydałyby się te, zorientowane na obszary wiejskie).

Prawdopodobnie w znacznej mierze wynika to z tego, że nie ustalono kwantyfikowalnych celów cząstkowych realizacji „Strategii...” na poszczególnych etapach jej realizacji (ewaluacji właściwie można poddać tylko cele, które są kwantyfikowalne - które można zmierzyć). Ocena postępów wdrażania nie będzie więc możliwa ze względu na niepełną listę wskaźników monitorowania. Niezbędne jest opracowanie szczegółowych wskaźników monitorowania zarówno na poziomie celów szczegółowych, jak i priorytetów i kierunków interwencji. Warto wskazać też wartości bazowe i docelowe. Informacji dotyczących poziomu wskaźników w „punkcie wyjścia” może dostarczyć Powszechny Spis Rolny 2010.

W stosunku do zaproponowanych wskaźników ewaluacji nasuwają się następujące uwagi:

- W_1 = udział osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa na obszarach wiejskich w ogólnej liczbie ludności na obszarach wiejskich;
Wskaźnik uzasadniony, ale winien być rozbudowany o porównanie z ludnością miejską, powinien dawać odpowiedź czy dystans między ludnością wiejską a miejską ulega zmniejszeniu oraz jaki jest stopień realizacji tego celu cząstkowego (trzeba zatem rozważyć wyznaczenie oczekiwanej wielkości docelowej wskaźnika W_1 w 2020 roku i ewentualnie w latach 2011-2020) [Dane dostępne w statystyce publicznej – GUS]
- W_2 = odsetek osób porzucających wcześniej naukę na obszarach wiejskich/odsetek osób porzucających wcześniej naukę w mieście;
Należy rozważyć celowość wyznaczenia wielkości docelowej..
- W_3 = liczba sołectw przypadających na 1 punkt przedszkolny;
Wskaźnik uzasadniony, ale należy uzupełnić o analizę odsetka dzieci objętych opieką przedszkolną na obszarach wiejskich, a jego porównywanie z sytuacją w mieście, powinno dawać odpowiedź czy dystans między sytuacją na wsi a w mieście ulega zmniejszeniu oraz jaki jest stopień realizacji tego celu cząstkowego (trzeba zatem rozważyć celowość wyznaczenia oczekiwanej wielkości wskaźnika

W₃ w 2020 roku i ewentualnie w latach 2011-2020). [Dane dostępne w statystyce publicznej – GUS]

- W₅ = bilans wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi;
Wskaźnik uzasadniony, ale o zbyt skromnej nośności informacyjnej, powinien zostać rozbudowany o ocenę wolumenu eksportu i importu oraz o pomiar zmian udziału Polski w wymianie wewnątrzspółnotowej i wymianie z krajami spoza UE. Takie ujęcie pozwoli na ocenę jak kształtuje się pozycja konkurencyjna polskiego sektora rolno-żywnościowego na JRE i rynku globalnym. Wskazane byłoby określenie wielkości oczekiwanych (może w ujęciach wariantowych w zależności od przebiegu rokowań WTO). [Dane dostępne w statystyce publicznej – GUS i Eurostat]
- W₆ = powierzchnia UR utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej;
Wskaźnik uzasadniony, ale obejmujący tylko wąski wycinek parametrów dotyczących sytuacji zasobowej i produkcyjnej w rolnictwie, które winny być monitorowane.

Wśród proponowanych wskaźników powinny się znaleźć wskaźniki pozwalające na ewaluację przemian strukturalnych w rolnictwie, przebieg modernizacji sektora, sytuację majątkową, produkcyjną i dochodową rolnictwa oraz wskaźniki pozwalające na ocenę zmian pozaekonomicznej aktywności na obszarach wiejskich, a także umożliwiające monitoring i ewaluację wdrażania „Strategii...” na rynku pracy na obszarach wiejskich.

Dla prawidłowego planowania działań rozwojowych, monitoringu ich skuteczności oraz ewentualnego korygowania kierunków tych działań powinny być stosowane zarówno wskaźniki ilościowe, jak i jakościowe.

W projekcie „Strategii...” z 14 grudnia 2010 r. zostały przedstawione wskaźniki realizacji celu szczegółowego 1 (s.57). Proponujemy wykorzystanie tych wskaźników w jej poprawionej wersji. Lista ta wymaga jednak pewnych zmian po uwzględnieniu uwag dotyczących diagnozy, analizy SWOT i kierunków interwencji. Na przykład, jak pisaliśmy we wcześniejszej części oceny nie został w ogóle opisany kierunek interwencji 1.2.5 „Aktywizacja lokalnych rynków pracy z uwzględnieniem małych miast”. Dopiero po szczegółowym określeniu tego kierunku interwencji można zapisać odpowiedni wskaźnik. Zaproponowany w poprzedniej wersji Strategii wskaźnik „Opracowanie kompleksowych rozwiązań w zakresie aktywizacji lokalnych rynków pracy z uwzględnieniem małych miast i miasteczek - wskaźnik jakościowy” budzi wątpliwości. Nie spełnia on bowiem kilku wymogów odpowiedniego doboru wskaźników, a mianowicie kryterium konkretności,

mierzalności i dostępności¹². Z kolei propozycje wskaźników dla interwencji 1.3.2 „Rozwój przedsiębiorczości na OW” koncentrują się tylko na usługach turystycznych, a powinny dotyczyć szerszego wachlarza działalności.

Przy konstrukcji wskaźników realizacji Celu szczegółowego 1 i 2 proponujemy także odniesienie się do wskaźników zaprezentowanych w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie” (rozdział 6.4). Pozwoli to na podniesienie stopnia spójności dokumentów strategicznych.

Poniżej przedstawiamy propozycję poszerzenia listy wskaźników dla monitorowania i oceny skuteczności realizacji poszczególnych celów.

Wskaźniki Celu 1 (poszerzenie listy zaproponowanej w projekcie Strategii z dnia 14 grudnia 2010 r.):

W_{1.1} = Odsetek dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką w żłobkach,

W_{1.2} = Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym 18-59/64 lata na wsi,

W_{1.3} = Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym (15-64 lata) na wsi,

W_{1.4} = Liczba i tempo przyrostu pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich.

W_{1.5} = Odsetek gospodarstw domowych na wsi zagrożonych ubóstwem (wskaźnik relatywnej granicy ubóstwa).

[Dane potrzebne do konstrukcji wskaźników Celu 1 są dostępne w statystyce publicznej (GUS)]

Wskaźniki Celu 2:

W_{2.1} = Odsetek gospodarstw domowych na wsi podłączonych do sieci kanalizacyjnej,

W_{2.2} = Odsetek gospodarstw domowych na wsi podłączonych do sieci gazowej,

[Dane potrzebne do konstrukcji wskaźników Celu 2 są dostępne w statystyce publicznej (GUS)]

Wskaźniki Celu 3:

W_{3.1} = Wskaźnik wypadania gruntów rolnych z użytkowania rolniczego według ich jakości i rodzajów użytkowania [Dane GUS],

W_{3.2} = Stopień samowystarczalności ważniejszych produktów rolnych (konsumpcja lub zużycie krajowe/produkcja) [Dane GUS],

W_{3.3} = Liczba zakładów rolno-spożywczych posiadających certyfikat jakości [PCBC],

¹² Zgodnie z kryterium SMART.

Wskaźniki Celu 4:

- W_{4.1} = Udział użytków rolnych w gospodarstwach powyżej 30 ha UR [Dane GUS].
- W_{4.2} = Udział nadwyżki bezpośredniej (lub produkcji) wytwarzanej w gospodarstwach powyżej 16 ESU [Dane GUS i FADN],
- W_{4.3} = Stopa odnowienia majątku produkcyjnego w rolnictwie (inwestycje/środki trwałe brutto) [Dane GUS],
- W_{4.4} = Produktywność (wydajność) pracy w rolnictwie i przemyśle spożywczym (produkcja i/lub dochód/1 pracującego) [Dane GUS],
- W_{4.5} = Produktywność (wydajność) ziemi w rolnictwie (produkcja i/lub dochód/1 ha UR) [Dane GUS],
- W_{4.6} = Produktywność (wydajność) nakładów kapitałowych w rolnictwie (produkcja i/lub dochód/(amortyzacja + zużycie pośrednie)) [Dane GUS],
- W_{4.7} = Produktywność aktywów w przemyśle spożywczym (wartość sprzedaży/aktywa) [Dane GUS],
- W_{4.8} = Tempo wzrostu produkcji rolniczej [Dane GUS],
- W_{4.9} = Tempo wzrostu produkcji przemysłu spożywczego [Dane GUS],
- W_{4.10} = Liczba grup producentów [Urzędy Marszałkowskie]
- W_{4.11} = Liczba produktów regionalnych [MRiRW],

Wskaźniki Celu 5:

W_{5.1} = wskaźnik wzrostu lesistości kraju (regionów) [MoŚ].

Nasze propozycje wskaźników stanowią paletę, z której Autorzy „Strategii...” mogą dokonać wyboru. W przypadku wszystkich wskaźników, w zależności od przyjętego przez Autorów „Strategii...” stopnia jej szczegółowości, należałoby rozważyć wyznaczenie wielkości wskaźników docelowych. Dane potrzebne do konstrukcji wskaźników są w zdecydowanej przewadze dostępne w statystyce publicznej (GUS i/lub EUROSTAT) i na tej podstawie można wyznaczyć wskaźniki bazowe i monitorować stopień realizacji wielkości docelowych. Nie znaczy to jednak, że wskaźniki bazowe we wszystkich przypadkach znajdują się w diagnozie, ale to nie jest konieczne. Ale jeśli Autorzy „Strategii...” uznają to za wskazane, wówczas w zależności od doboru wskaźników mogą poszerzyć lub uzupełnić diagnozę. Przedstawione w „Ocenie...” propozycje wskaźników nawiązują do wskaźników zamieszczonych w załączniku 7 Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 oraz do

wskaźników zamieszczonych w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 i w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013¹³.

Obecnie lista wskaźników znajduje się w części poświęconej opisowi systemu monitorowania, ewaluacji i sprawozdawczości. Warto rozważyć zamieszczenie szczegółowych wskaźników po opisie celów szczegółowych w rozdziale drugim.

Ze względu na brak szczegółowego opisu planowanych efektów realizacji Strategii niemożliwa jest ocena skuteczności i trwałości efektów realizacji „Strategii...”.

4.2 Ocena ram finansowych Strategii

Za trafne, choć bardzo optymistyczne w świetle toczącej się na forum UE dyskusji odnośnie wielkości przyszłego wspólnego budżetu, można uznać założenia ogólne przyjęte do konstrukcji i kalkulacji budżetu na realizację „Strategii...”. Natomiast nie jest możliwa ocena struktury budżetu w podziale na jej cele. Nie ma w ocenianym dokumencie żadnych informacji, które pozwoliłyby na ustosunkowanie się do przyjętych przewidywań alokacji środków na realizację poszczególnych celów i nie jest znana metodologia alokacji lub choćby założenia do niej. Brakuje także informacji, czy przewidywana alokacja (kwoty i struktura) jest spójna z pozostałymi ośmioma strategiami?

¹³ Zgodnie z „Wytycznymi do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju”, MRR, Warszawa 2010.

5. Syntetyczna ocena projektu „Strategii...”

5.1 Ocena spójności celów, priorytetów i kierunków interwencji

Generalna ocena spójności celów, priorytetów i kierunków interwencji proponowanych w „Strategii...” z celami definiowanymi w strategicznych dokumentach unijnych, jak np. EUROPA 2020, czy też wynikających z roboczych dokumentów i komunikatów Komisji Europejskiej¹⁴ oraz Parlamentu Europejskiego¹⁵, jak również z Krajowym Planem Strategicznym (KPS) 2007-2013 jest wysoka. Wysoka jest też zgodność z celami zawartymi we wcześniej realizowanych programach współfinansowanych ze środków unijnych, jak np. SAPARD, SPO „Rolnictwo” 2004-2006, SPO „Ryby” 2004-2006 i PROW 2004-2006, jak również z aktualnie wdrażanym PROW 2007-2013, w odniesieniu do wszystkich jego osi. Wynika to z generalnie właściwego zdefiniowania problemów i wyzwań rozwojowych polskiej wsi oraz gospodarki żywnościowej, ich aktualności oraz wiąże się z koniecznością długookresowego wdrażania programów modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych, niwelujących wieloletnie zaniedbania we wskazanych obszarach.

5.2 Ocena trafności diagnozy, celów, priorytetów i kierunków interwencji

Wyniki diagnozy, oparte o szczegółową analizę SWOT aktualnego poziomu rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa identyfikują w sposób właściwy problemy i wyzwania stojące przed tymi sektorami w perspektywie przewidywanej w „Strategii...” Zaproponowane w „Strategii...” cele, priorytety i kierunki interwencji są dobrze dopasowane do zidentyfikowanych w diagnozie problemów i wyzwań stojących przed polską wsią i sektorem żywnościowym. W zdecydowanej przeważającej części mogą być one traktowane jako „mapa drogowa” do podejmowania działań w kilkunastoletniej perspektywie, w dużej mierze jako kontynuacja działań zaplanowanych w aktualnie wdrażanym PROW 2007-2013.

W tym kontekście pewien niedosyt może budzić zbyt lakoniczne potraktowanie roli sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, jako motoru i ogniwa gospodarki żywnościowej determinującego w dużym stopniu kierunki i tempo rozwoju polskiego rolnictwa, a w pewnym stopniu także rybactwa oraz jego roli w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Przemysł spożywczy jest ogniwem gospodarki narodowej rozstrzygającym o udziale polskiego sektora rolno-spożywczego na międzynarodowych

¹⁴ Przegląd WPR w ramach „Health Check”, czy Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie reformy WPR „The reform of the CAP towards 2020”.

¹⁵ Raporty Lyon’a z 2010 r. oraz Dess’a z 2011 r. w sprawie przyszłości WPR dla Parlamentu Europejskiego.

rynkach rolnych, poprzez dostarczanie różnorodnych, o wysokiej jakości i walorach smakowych, spożywczych produktów przetworzonych oraz kształtuje pozytywny międzynarodowy wizerunek tego sektora.

5.3 Ocena skuteczności

Ocena skuteczności „Strategii...” w oparciu o dotychczasowe efekty PROW 2004-2006, jak również aktualnie wdrażany PROW 2007-2013, czy też płatności bezpośrednie i programy wspierające sektor rybny jest możliwa bardziej w aspekcie intencyjnym niż realnym. To samo dotyczy perspektywy roku 2020.

Projekt „Strategii...” nie zawiera wskaźników monitorowania ilustrujących konkretne planowane wartości docelowe na danym etapie jej realizacji (na poziomie produktu, rezultatu, czy oddziaływania). Stąd też pozytywną ocenę skuteczności dotychczas realizowanych programów w realizacji „Strategii...” można oprzeć jedynie na podstawie ścisłej korelacji wdrażanego instrumentarium z zarysowanymi celami, priorytetami i kierunkami interwencji.

W przypadku PROW 2004-2006, ostatnie płatności były realizowane w 2008 r., a więc przed okresem objętym „Strategią...”. Założone wskaźniki docelowe rzeczowe i finansowe zostały zrealizowane z pewnymi odchyleniami. Większość środków finansowych programu przesunięto na sfinansowanie projektów w ramach działania „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” ze wszystkich pozostałych działań. Pomimo znacznego przekroczenia pierwotnej alokacji finansowej na to działanie¹⁶, jego efekty należy ocenić bardzo pozytywnie. Inwestycje przeprowadzone ze środków tego działania umożliwiły uporządkowanie gospodarki odchodami zwierzęcymi w znaczącej liczbie gospodarstw. Głównie na terenach o dużej intensywności produkcji zwierzęcej (kujawsko-pomorskie, wielkopolskie), co byłoby niemożliwe w takiej skali i w tak krótkim terminie ze środków prywatnych rolników. Generalnie osiągnięto zakładane w programie cele, co przyczynia się do realizacji celów „Strategii...”.

W przypadku PROW 2007-2013, którego zaawansowanie w realizacji wypłat wynosi około 20%, a zakontraktowane zostało około 80% dostępnych środków, najwyższym poziomem realizacji przyjętych w programie wskaźników docelowych charakteryzują się działania, będące kontynuacją wdrażanych w PROW 2004-2006. Zgodnie z aktualnym

¹⁶ Było to rezultatem naboru wniosków o pomoc w tym działaniu na kwotę ponad 287,4% większą w stosunku do pierwotnie planowanej. W efekcie końcowym powstała konieczność dokonania przesunięcia funduszy na działanie „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” i tym sposobem wykonanie pierwotnego budżetu wyniosło 259,2% pierwotnie wyszacowanego limitu. Źródło: Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006. Raport Końcowy, (C.2-2.) (tablica 5.1.3.).

zaawansowaniem programu można stwierdzić, że nie występują większe zagrożenia w jego realizacji i pełnym wykorzystaniu dostępnej alokacji finansowej. Generalnie można prognozować, że w dużym stopniu zostaną osiągnięte zakładane cele.

W przypadku płatności bezpośrednich za sukcesywnie realizowany można uznać cel związany ze wsparciem dochodów producentów rolnych. Nie ma zaś dostępnych danych opisujących efekty rzeczowe wsparcia bezpośredniego. Skłania to do postawienia wniosku o zainicjowanie przez MRiRW badania ewaluacyjnego skutków realizacji tego najzasobniejszego finansowo, stanowiącego ponad 50% dostępnych środków unijnych programu.

Ocena skuteczności „Strategii...” w kontekście 2020 roku nastrocza także sporo trudności. Wynika to przede wszystkim z dużej dozy niepewności odnośnie wielkości przyszłego budżetu UE w kontekście przewidywanych cięć, w szczególności dotyczących polityki spójności, braku w dokumencie strategicznym wskazania instrumentów i narzędzi jakie będą wykorzystane, braku wskazań odnośnie przyszłej, regionalnej dystrybucji środków wsparcia oraz dość wąsko zakreślonych wskaźników monitorowania służących ocenie konkretnych efektów, jakie planuje się osiągnąć wskutek realizacji „Strategii...”.

Zmniejszenie środków na realizację polityki regionalnej/spójności może w zdecydowany sposób wpłynąć na ograniczenie środków przeznaczonych na realizację *Celu szczegółowym 2* „Strategii...”, co może w znacznym stopniu spowolnić tempo przemian na obszarach wiejskich, tak w sferze społecznej, jak i ekonomicznej, w szczególności w tych częściach kraju, które wyraźnie odbiegają w zakresie wyposażenia w infrastrukturę.

Stale zaś zwiększanie zorientowania WPR na cele środowiskowe, oprócz możliwego zmniejszenia wielkości funduszy dla Polski w ramach WPR w kolejnym okresie programowania, może w przypadku naszego kraju wpłynąć negatywnie na pożądane kierunki przemian strukturalnych w rolnictwie oraz wyrzeć negatywny wpływ na poziom zaopatrzenia rynku wewnętrznego w produkty spożywcze ze źródeł krajowych.

5.4 Ocena trwałości efektów

Ocena trwałości efektów wsparcia na poziomie kierunków interwencji po zaprzestaniu ich finansowania jest utrudniona ze względu na zbyt szczupłe scharakteryzowanie kierunków interwencji w projekcie „Strategii...”. Nie znane są też kwoty, jakie zostaną przeznaczone na poszczególne kierunki oraz jakie są spodziewane efekty interwencji.

Na zasadzie eksperckiej można stwierdzić, że dużą trwałością będą charakteryzowały się te wszystkie działania, które będą skupiały się na twardych inwestycjach, ukierunkowanych na modernizację infrastruktury technicznej i społecznej, nowe i innowacyjne technologie, czy też inwestycje w kapitał ludzki i ochronę środowiska.

Można też stwierdzić, że „Strategia...” zapewni trwale podstawy do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich poprzez promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych, ochronę bioróżnorodności i ekosystemów oraz ochronę gleb przed degradacją, jak również poprzez podnoszenie konkurencyjności gospodarstw rolnych, pogłębiania dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich oraz rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego na poziomie wspólnot lokalnych.

Największe efekty PROW 2004-2006 miały miejsce w latach 2006-2008, natomiast PROW 2007-2013 spodziewane są w latach 2011-2014. W kolejnych latach pozytywne oddziaływanie obu programów będzie coraz słabsze, a pozytywne efekty będą coraz mniejsze, jednakże nadal będą korzystnie oddziaływały na osiągnięcie celów „Strategii...”.

5.5 Identyfikacja głównych szans i barier wdrożenia

Czynniki determinujące wdrożenie „Strategii...” podzielić można na zewnętrzne i wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych zaliczyć można przede wszystkim kształtowanie się sytuacji gospodarczej w skali globalnej w najbliższych latach, jak również sytuację ekonomiczną w UE w tym okresie, warunkującą przyjęcie satysfakcjonującego budżetu na lata 2014-2020.

Stąd też **główną szansą** na pomyślną realizację „Strategii...” jest **pozyskanie zakładanej w projekcie wielkości wsparcia finansowego z przyszłego budżetu UE¹⁷, jak również pozytywny rozwój gospodarczy kraju, umożliwiający wydzielenie środków na współfinansowanie programów unijnych.** Dotyczy to wszystkich funduszy unijnych. **Równocześnie może stać się to największą barierą realizacji założonego kształtu „Strategii...”.** O zagrożeniach wynikających z ewentualnego zmniejszenia wielkości wspólnego budżetu UE, a co za tym idzie zmniejszenia alokacji dla Polski wspomniano już w punkcie 5.3. dotyczącym oceny skuteczności „Strategii...”.

¹⁷ Jest to również jak się wydaje najistotniejsza potencjalna bariera, z którą należy się liczyć w świetle trwającej aktualnie i dalekiej od zakończenia, dyskusji nad kształtem i wielkością przyszłego budżetu UE.

Ze względu na znaczący udział zewnętrznych środków finansowych w planowanym budżecie „Strategii...” kolejnym czynnikiem zewnętrznym, zlokalizowanym na poziomie Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego jest termin przyjęcia wspólnotowych regulacji prawnych odnośnie WPR, jak i innych polityk wspólnotowych oraz zdefiniowanie wielkości funduszy. Przy czym jako szansę należy traktować rozwiązanie tych kwestii jeszcze w 2012 roku, co umożliwi przygotowanie i uzgodnienie z Komisją Europejską programów operacyjnych w terminach pozwalających na ich uruchomienie już z początkiem 2014 roku. W przypadku opóźnień, które są już potwierdzoną historycznie regułą, będzie to znaczna bariera, uniemożliwiająca w praktyce realizację założonych celów.

Kolejną możliwą barierą, wynikającą z uwarunkowań zewnętrznych jest spodziewane zmniejszenie wielkości wspólnotowego budżetu, które z pewnością spowoduje zmniejszenie środków dla Polski, a co z tego wynika, także wielce prawdopodobne zmniejszenie funduszy na realizację „*Celu szczegółowego 2*”, finansowanego ze środków nie będących w dyspozycji MRiRW. Rodzić to może dalej idące skutki ze względu na brak synergicznego oddziaływania np. na rozwój przedsiębiorczości, czy też na zwiększenie wskaźnika zatrudnienia ludności wiejskiej. W efekcie cele zdefiniowane w „Strategii...” mogą być nie w pełni zrealizowane.

Szansę warunkującą sprawną realizację „Strategii...”, uzależnione od sytuacji po stronie krajowej, to między innymi:

- zachowanie wysokiej stabilności realizowanej polityki związanej z wdrażaniem „Strategii...” przez okres określony jej ramami czasowymi, bez względu na zmiany zachodzące na scenie politycznej,
- dobra koniunktura gospodarcza, zapewniająca wyasygnowanie zaplanowanych środków z budżetu krajowego,
- dobra współpraca pomiędzy resortami odpowiedzialnymi za wdrażanie programów unijnych,
- ustanowienie przejrzystego i prostego prawa na poziomie krajowym, uszczegółwiającego regulacje unijne,
- terminowe, zgodne z zakładanymi harmonogramami, publikowanie podstaw prawnych wdrażanych programów i działań,

- dobre i terminowe przygotowanie systemu instytucjonalnego odpowiedzialnego za wdrażanie programów wsparcia, włączanie ze sprawnym systemem IT oraz prostymi i zrozumiałymi dla beneficjentów procedurami,
- uproszczenie procesu akredytacji agencji płatniczych, umożliwiające płynne uruchomienie nowych programów, co w świetle trwających w Parlamencie Europejskim dyskusji wcale nie jest takie proste i jednoznaczne,
- terminowe i szeroko zakrojone akcje informacyjne i szkoleniowe, prowadzone przez różne instytucje i organizacje, jak np. MRiRW, ARiMR, służby doradcze, izby rolnicze, media, itp., co w kontekście zapowiadanych zmian WPR może być niezwykle istotne w początkowym okresie nowego okresu programowania,
- wsparcie dla beneficjentów ze strony instytucji doradczych, szczególnie od propagowanego przez UE systemu Farm Advisory Services (FAS),
- tworzenie warunków formalno-prawnych i finansowych ułatwiających rozwijanie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich,
- szeroka oferta produktów finansowych ze strony banków i instytucji sfery finansów i ułatwienia w dostępie do kredytów, w postaci udzielanych gwarancji i poręczeń,
- akceptacja zasad wdrażania wsparcia oraz zaufanie potencjalnych beneficjentów do instytucji odpowiedzialnych za realizację programów wsparcia,
- stała poprawa poziomu wykształcenia społeczeństwa polskiego i zmniejszająca się luka edukacyjna pomiędzy wsią i miastem,
- rosnąca aktywność społeczności lokalnych, skupiających się w lokalnych grupach działania powstałych w ramach programu LEADER oraz dziesiątek inicjatyw na szczeblu gminnym powstałych wskutek wsparcia uzyskanego z Programu Integracji Społecznej realizowanego w latach 2007-2010 ze środków finansowych z pożyczki z Banku Światowego,
- rosnąca świadomość ekologiczna polskiego społeczeństwa, w tym także mieszkańców wsi.

Większość z wyżej wymienionych elementów, w przypadku negatywnego rozwoju sytuacji może przerodzić się w bariery stojące na drodze realizacji zaplanowanych zadań i realizacji celów. Jednocześnie jeszcze raz należy podkreślić, że najpoważniejszą barierą okazać się

może mniejsza skala wsparcia finansowego z UE niż to się zakłada w projekcji budżetu na realizację „Strategii...”.

5.6. Identyfikacja obszarów/terenów, gdzie wdrożenie wybranych poszczególnych interwencji ma priorytetowe znaczenie

Identyfikacja i zdefiniowanie geograficzne obszarów, dla których dany kierunek interwencji ma priorytetowe znaczenie jest w dużym stopniu utrudnione ze względu na zbyt szczupłe scharakteryzowanie w projekcie „Strategii...” kierunków interwencji oraz brak wielkości kwot na nie przeznaczonych.

Stąd też posłużyć się można metodą ekspercką i zaproponować podejście wynikające w dużej mierze z diagnozy.

Praktycznie wszystkie kierunki interwencji mają charakter horyzontalny i potrzeba ich realizacji występuje nadal we wszystkich regionach/województwach. Różna jest natomiast hierarchia ważności uzależniona m. in. od: lokalnych potrzeb, uwarunkowanych aktualnym poziomem rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, poziomem rozwoju gospodarczego, poziomem konkurencyjności i innowacyjnością sektora rolno-spożywczego, położeniem względem metropolii, bądź lokalnych centrów rozwoju oraz cennieścią przyrodniczą danego obszaru.

Generalnie za priorytetowe w tym wymiarze uznać należy obszary peryferyjne, położone wzdłuż wschodniej i w części zachodniej granicy państwa oraz zlokalizowane w centralnej części kraju, wzdłuż dawnych granic zaborów oraz granic dawnych województw¹⁸.

W ramach *Celu szczegółowego 1*, kierunki interwencji zawarte w priorytetach 1.1., 1.2., i 1.4. mają charakter horyzontalny i są fundamentalne z punktu widzenia rozwoju we wszystkich częściach kraju.

Kierunki interwencji w ramach priorytetu 1.1. wpływają na poziom przygotowania zawodowego, ale też wpływają na dostosowywanie się do zmieniających się potrzeb rynku pracy, co zapewne będzie sprzyjało łatwiejszemu znalezieniu pracy, także w przypadku zmiany zawodu i dotyczy to w praktyce wszystkich województw.

Kierunki interwencji zawarte w priorytecie 1.2. także odnoszą się do wszystkich województw, szczególnie tych, w których słabo jest rozwinięta infrastruktura komunikacyjna,

¹⁸ Rosner A.: Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a dynamika przemian, [W:] Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce, red. naukowa Stanny M., Drygas M., IRWiR PAN, Warszawa 2010.

umożliwiająca wahadłowe przemieszczanie się pomiędzy miejsce zamieszkania i miejscem pracy. Jednakże szczególne znaczenie ma ten priorytet w stosunku do większości terytorium kraju położonego na wschód od Wisły oraz punktowo na terenach o słabej sieci komunikacyjnej.

Priorytet 1.3. kumuluje w sobie istotę rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy na wsi i to nie tylko w sferze otoczenia rolnictwa, leśnictwa i rybactwa, a znacznie szerzej, także w innych obszarach działalności gospodarczej, a także rozwój związków kooperacyjnych z przemysłem to wyzwanie dotyczące obszarów wiejskich w całym kraju. Dotyczy to w szczególności, już wielokrotnie wspomnianych, terenów położonych głównie na prawym brzegu Wisły, jak również gmin o wysokim poziomie bezrobocia, najczęściej rolniczych, położonych w znacznej odległości od rozwiniętych obszarów miejskich oraz na obszarach rozdrobnionego rolnictwa, gdzie potrzeba uzupełniania niezadawalających dochodów uzyskiwanych z produkcji rolniczej jest największa, tj. w Małopolsce, na Podkarpaciu, w woj. świętokrzyskim i częściowo na Lubelszczyźnie. W części dotyczy to także obszarów o lepszej strukturze agrarnej, jak np. Podlasie, Warmia i Mazury oraz Pomorze Zachodnie, gdzie notowany jest najwyższy poziom rejestrowanej stopy bezrobocia. W pozostałych częściach kraju, problem ten występuje w mniejszej skali.

W ramach priorytetu 1.4. szczególne znaczenie przypisać należy kierunkowi interwencji 1.4.1., który może i powinien mieć zastosowanie w najbiedniejszych i najslabiej rozwiniętych tzw. problemowych gminach, które możemy zidentyfikować we wszystkich regionach.

W ramach *Celu szczegółowego 2* horyzontalny charakter mają praktycznie wszystkie priorytety i kierunki interwencji. Dotyczą one nie tylko warunków życia, ale mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia stwarzania możliwości warunków do przyspieszenia tempa rozwoju gospodarczego. Wynika to z występowania praktycznie na terenie całego kraju niedostatecznego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Stan taki w zasadniczy sposób wpływa na spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego i w znacznym stopniu ogranicza możliwości wykorzystania endogenego ekonomicznego potencjału obszarów wiejskich. Powoduje także nasilenie migracji definitywnej z obszarów wiejskich, a tym samym do wyludniania się i depopulacji obszarów wiejskich, w szczególności o cechach peryferyjnych, położonych w znacznej odległości od ośrodków miejskich oraz charakteryzujących się niskim stopniem rozwoju funkcji gospodarczych.

W ramach *Celu szczegółowego 2* za najważniejsze i równoważne, tak w sensie warunków życia, w aspekcie terytorialno-przestrzennym, jak i w gospodarczym, należy uznać priorytety 2.1. 2.2., i 2.3., które mogą stymulować rozwój obszarów wiejskich, a także podtrzymywać ich żywotność. Przy czym w przypadku tego pierwszego, absolutny priorytet w skali całego kraju należy przypisać kierunkowi interwencji 2.1.1. i to nie tylko z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich. Stopień zużycia sieci przesyłowej już aktualnie staje się poważnym zagrożeniem dla osiągnięcia zakładanego tempa rozwoju gospodarczego kraju, a na obszarach wiejskich dodatkowo często brak dostępu do tzw. „mocy”. W praktyce problem ten dotyczy całego kraju. Podobne znaczenie należy przypisać kierunkom interwencji 2.2.1. i 2.3.1., przypisanym do priorytetu 2.2. i 2.3., jak również obszar, na który należy ukierunkować interwencję publiczną dotyczy całego kraju.

Kolejne w hierarchii ważności w ramach priorytetu 2.1., ze względu na ciągle ogromne potrzeby inwestycyjne w skali całego kraju są, komplementarne w swym charakterze, kierunki interwencji 2.1.4. i 2.1.5. Wymagają one wdrożenia w skali całego kraju, z preferencją obszarów położonych w jego wschodniej części.

Priorytet 2.4. dotyka kolejnego problemu, którego rozwiązanie wymaga wieloletnich działań, z jednej strony rozbudowujących istniejącą infrastrukturę społeczną, a z drugiej niwelujących istniejące dysproporcje rozwojowe. Z reguły w coraz większym stopniu dotyczy to gmin położonych w coraz większej odległości od miast i centrów rozwoju oraz dotyczy całego kraju.

Priorytet 2.5. wiąże się z systemem bezpieczeństwa całego kraju, natomiast dla obszarów wiejskich (ale też w znacznym stopniu miejskich) dużą istotnością charakteryzuje się kierunek interwencji 2.5.1., w szczególności na obszarach wzdłuż cieków wodnych i w zlewiskach głównych rzek przepływających przez Polskę, a przede wszystkim na terenach zalewowych narażonych na powódzie i podtopienia.

W ramach *Celu szczegółowego 3* szczególne znaczenie dla rozwoju wsi w wielu regionach kraju, przede wszystkim tzw. peryferyjnych (w sensie oddalenia od ośrodków miejskich mających rozwinięte funkcje gospodarcze) ma kierunek interwencji 3.1.2., przypisany do priorytetu 3.1., determinujący w szczególności podtrzymanie tkanki ludzkiej, a co za tym idzie podtrzymanie istnienia osadnictwa wiejskiego na tzw. ścianie wschodniej.

Kierunki interwencji zawarte, w priorytecie 3.2. dotyczą całego kraju, z wyjątkiem kierunku interwencji 3.2.4., który ma wymiar przestrzenny w aspekcie badawczym, a nie lokalizacji

ośrodków badawczych. Pozostałe kierunki interwencji powinny mieć zastosowanie we wszystkich województwach.

Kierunki interwencji w priorytecie 3.3. mają mieszany charakter, 3.3.1. i 3.3.2. mają wymiar polityczny i ich realizacja jest uzależniona od uzgodnień w wymiarze międzynarodowym. Wymiar krajowy, odnoszący się do wszystkich województwa ma kierunek interwencji 3.3.3., jednak aby mógł być on osiągnięty konieczne jest lepsze zorganizowanie się producentów rolnych i synergia działań z kierunkiem interwencji 4.3.2.

Kierunek interwencji 3.4. w całości ma charakter horyzontalny i powinien być wdrażany w skali całego kraju.

Cel szczegółowy 4, poza kierunkiem interwencji 4.3.4., mającym wyraźnie charakter polityczny, odnoszący się do działań na forum UE, czy WTO, dotyczy całego kraju.

Kierunki interwencji zawarte w priorytecie 4.1., mają charakter ciągły i dynamiczny, jako że są powiązane z procesami, które muszą sukcesywnie zachodzić w sektorze rolnym, aby zachować lub poprawiać pozycję konkurencyjną na rynkach międzynarodowych (np. modernizacja, innowacyjność, jakość zarządzania) w pozostałych kierunkach interwencji ma również charakter horyzontalny i trudno rozstrzygnąć, jaka jest ich hierarchia w poszczególnych częściach kraju.

Priorytet 4.2., z wyjątkiem kierunku interwencji 4.2.2.2 nie ma charakteru przestrzennego, choć ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia kreowania postępu organizacyjnego, technicznego, biologicznego, itd., a jego znaczenie przejawia się w konieczności wsparcia finansowego szeroko rozumianej nauki, w tym rolniczej i osiągnięcie w Polsce w perspektywie roku 2020 wskaźnika wsparcia finansowego na poziomie średniej unijnej.

W przypadku kierunku interwencji 4.2.2. koniecznym jest w pierwszym rządzie utworzenie spójnego i logicznego systemu doradztwa w Polsce, a w tym także utworzenia centrum strategicznego, określającego zadania i mającego wpływ na kierunki jego rozwoju w harmonii z regulacjami unijnymi, odnoszącymi się do koncepcji tzw. Farm Advisory Services (FAS), mającego efektywnie wspierać rolników już nie tylko w zakresie cross-compliance, ale w szerszym zakresie, związanym z tzw. nowymi wyzwaniami i coraz częstszymi fluktuacjami cenowymi na rynkach rolnych oraz coraz częściej występującymi tzw. „szokami” cenowymi na globalnych rynkach rolnych. Potrzeba wzmocnienia doradztwa rolniczego w Polsce jest równie ważnym zadaniem dla wszystkich województw w kraju.

Priorytet 4.3. ma charakter mieszany, od ponadnarodowego do lokalnego. Kierunek interwencji 4.3.4. ma przede wszystkim polityczny, ponadnarodowy charakter, ale oprócz siły zabiegów dyplomatycznych zależy również od stopnia integracji sektora oraz jego powiązań z kanałami marketingowymi, ułatwiającymi dystrybucję produktów rolno-spożywczych na rynkach unijnych i globalnych po zadawalających cenach.

Kierunek interwencji 4.3.3. dotyczy w jednakowym stopniu całego kraju, natomiast 4.3.2. ma największe znaczenie na terenach specjalizujących się w danym kierunku produkcji, jak np. owoce i warzywa w rejonach specjalizujących się w sadownictwie (Beskid Sądecki, okolice Sandomierza, ziemia grójecka), drobiarstwie i trzodzie (kujawsko-pomorskie, wielkopolska, lubuskie), czy zbożach (zachodnio-pomorskie, warmińsko-mazurskie, dolnośląskie).

Kierunek interwencji 4.3.1. jest w praktyce adresowany horyzontalnie, przy czym musi być ściśle powiązany z transferem nadwyżek siły roboczej do działów poza rolniczych.

W ramach *Celu szczegółowego 5*, szczególne znaczenie dla regionów kraju, mających największy udział w wytwarzaniu rolniczej produkcji towarowej mają kierunki interwencji przypisane do priorytetu 5.1. Dotyczy to w szczególności Wielkopolski, Kujaw, Dolnego Śląska i mniejszych punktowych zagrożeń środowiska wynikających z wysokiej intensywności produkcji rolnej i dużej koncentracji produkcji zwierzęcej oraz regionów w których dominują zboża w strukturze zasiewów.

Kierunki interwencji zawarte w priorytecie 5.2. mają szczególne znaczenie z punktu widzenia zapobiegania dynamicznie postępującej w ostatnich latach, ale na ogół chaotycznej i pozbawionej ładu przestrzennego, urbanizacji obszarów wiejskich przylegających do ośrodków miejskich i lokalnych centrów rozwoju.

Jest to również niezwykle ważne z punktu widzenia nasilającego się w ostatnich latach zjawiska tzw. „*drugich domów*”, często w sposób żywiołowy i niekontrolowany burzących ład przestrzenny na terenach o wysokich walorach i stopniu atrakcyjności turystycznej i środowiskowej, jak np. położone na południu kraju tereny górskie i podgórskie, Warmia i Mazury, Kaszuby, czy tereny położone wzdłuż wybrzeża Bałtyku.

Kierunki interwencji zawarte w priorytecie 5.3. dotyczą całego kraju, z wyjątkiem kierunku interwencji 5.3.4., który ma wymiar przestrzenny w aspekcie badawczym, a nie lokalizacji ośrodków badawczych.

Kierunki interwencji zawarte w priorytecie 5.4., są ściśle powiązane z koniecznością zwiększenia wskaźnika lesistości kraju i jest szczególnie ważne dla województw o bardzo niskim udziale lasów, jak np. woj. łódzkie.

W przypadku priorytetu 5.5., pierwszym warunkiem brzegowym bez względu na położenie geograficzne powinno być kryterium ekonomiczne, oparte na rachunku ciągłym, a także nie wywoływanie konfliktu pomiędzy przeznaczaniem produkcji rolniczej na zaspakajanie potrzeb żywnościowych i na cele wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych oraz wywoływania niepożądanych efektów środowiskowych (np. przeznaczanie zbyt dużej masy drewna pozyskiwanego z lasów, celem osiągnięcia zakładanych wskaźników udziału energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych, przy jednoczesnym dążeniu do zwiększenia wskaźnika lesistości kraju). Stąd też regiony o potencjalnie dużych możliwościach wykorzystania rolniczej i rybackiej przestrzeni produkcyjnej nie powinny być delimitowane bez uprzedniego przeprowadzenia odpowiednich, wieloaspektowych analiz i rachunków.

Reasumując należy stwierdzić, że wybór i hierarchizacja kierunków interwencji według wielkości przypisanych środków finansowych powinna odbywać się na poziomie władz regionalnych, z wykorzystaniem szerokich, obiektywnych i transparentnych konsultacji z partnerami społecznymi, ze znaczącym udziałem organizacji z trzeciego sektora, w tym działającymi już prawie na terytorium całego kraju Lokalnymi Grupami Działania (LGD) powstałymi w ramach programu LEADER oraz przy wsparciu technicznym i finansowym regionalnych sekretariatów Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, zlokalizowanych w urzędach marszałkowskich. Zaproponowane zaś w „Strategii...” cele, priorytety i kierunki interwencji należy traktować jako swoiste „menu”, uniwersalne dla całego kraju, stwarzające szerokie możliwości wyboru interwencji publicznych, w jak największym stopniu dopasowanych do bieżących potrzeb regionów/województw i opracowywanych w nich strategiach rozwoju regionalnego.

6. Wnioski i rekomendacje

Przedłożony do oceny dokument Strategii zawiera duży ładunek informacji zarówno z obszaru diagnozy jak i prognozy. Generalny kierunek zaprezentowany w Strategii nawiązuje do najważniejszych wyzwań dla wsi i rolnictwa w perspektywie do 2020 roku. Opracowanie jest jednak „nierówne” – zawiera fragmenty, które wypełniają w całości wymogi stawiane tego typu dokumentom, ale są (i to znaczne) fragmenty wymagające istotnych uzupełnień zarówno merytorycznych, jak i redakcyjnych.

Ponadto zaprezentowana filozofia „Strategii...” jest dość pasywna, jej autorzy raczej zakładają kontynuację niż przełom, a wiele wskazuje na to, że nadchodzące lata powinny i mogą być przełomem dla polskiej wsi i polskiego rolnictwa, a otoczenie zewnętrzne mimo znanych trudności (głównie zjawiska kryzysowe w sektorze finansowym i sektorze finansów publicznych), powinno dla tych przemian nadal pozostawać korzystne.

Diagnoza zawiera kompleksowe ujęcie problemów i szans obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa uwzględniające powiązania z całą gospodarką. Zaletą diagnozy jest odniesienie się do tematów horyzontalnych w szczególności kwestii: cyfryzacji, środowiskowych i infrastruktury. Trafnie zostało także podkreślone w wielu miejscach diagnozy znaczne społeczno-ekonomiczne i środowiskowe zróżnicowanie terytorialne obszarów wiejskich i rolnictwa.

Proponujemy poszerzenie diagnozy rozwoju obszarów wiejskich o opis mechanizmów, trendów czy wyzwań dla polityki. Na przykład część dotyczącą przedsiębiorczości można poszerzyć o analizę czynników stymulujących przedsiębiorczość wiejską oraz wskazać bariery jej rozwoju.

Należałoby podjąć próbę wykorzystania w diagnozie danych, których dostarcza Powszechny Spis Rolny 2010 nawet za cenę późniejszego przygotowania dokumentu Strategii. Podstawą użyteczności diagnozy są możliwie najpełniejsze i najnowsze dane opisujące podmiot i przedmiot każdej strategii. Oparcie diagnozy na najnowszych i najpełniejszych informacjach statystycznych wpłynie pozytywnie na jej trafność.

W części diagnozy obejmującej analizę czynników produkcji (zawierającej też omówienie struktury gospodarstw rolnych) należałoby przeprowadzić ocenę konkurencyjności potencjalnej polskiego sektora rolnego na tle rolnictwa pozostałych krajów UE. Takie podejście powinno pozwolić na formułowanie celów strategicznych w kontekście konkurencyjności polskiego rolnictwa na Jednolitym Rynku Europejskim i na rynku globalnym.

Pożądana byłaby analiza regionalna stanu rolnictwa i regionalna analiza specjalizacji produkcyjnej, a to powinno być przesłanką do formułowania odpowiednich celów w Strategii włącznie z kierunkami alokacji środków PROW do roku 2020.

Analiza SWOT wymaga przeformułowania. Zarówno mocne i słabe strony jak i szanse i zagrożenia powinny wynikać z diagnozy. Należy zrezygnować z przedstawiania działań lub oczekiwanych efektów polityki krajowej, to powinno być elementem w dalszej części *”Strategii...”*. Wiele z przedstawionych szans sprawia wrażenie zapisu przyszłych efektów wdrożonych działań, zarówno w ramach ocenianego dokumentu, jak i pozostałych dokumentów strategicznych. Dodatkowo te same zjawiska zapisywane są jako zagrożenie i jako szansa.

Cel szczegółowy 1 „*Wzrost jakości kapitału ludzkiego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*” został zdefiniowany trafnie. Priorytety Celu 1 także w znacznej mierze zostały zidentyfikowane trafnie na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach wiejskich.

Nie zawsze jednak wyzwania z diagnozy przekładają się na przedstawione priorytety. Na przykład mimo przedstawienia w diagnozie znacznego zróżnicowania problemów na obszarach wiejskich i w rolnictwie (pod względem regionalnym i „funkcjonalnym”), kwestia ta nie została odzwierciedlona w priorytetach i kierunkach działań. Proponujemy silniejsze podkreślenie w opisie priorytetów kwestii zróżnicowania obszarów wiejskich.

Generalnie priorytety i kierunki interwencji w ramach *Celu 2* „*Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz łagodzenie ich izolacji przestrzennej*” należy uznać za właściwe, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego rozwoju obszarów wiejskich, jak również w aspekcie podejmowania działań pro-spójnościowych.

Wątpliwości może budzić jedynie fakt, że zdecydowanie przeważająca część proponowanych kierunków interwencji leży poza zakresem możliwości finansowych, a co ważniejsze kompetencji, odpowiedzialnego za realizację Strategii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wyznaczone priorytety i kierunki interwencji w ramach *Celu 3* „*Bezpieczeństwo żywnościowe*” są właściwe, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i społecznego rozwoju obszarów wiejskich. Zgadając się z logiką prezentowanego podejścia i sformułowanych celów szczegółowych, wyrazić trzeba wątpliwość co do możliwości jednostronnego zapewnienia realizacji priorytetu 3.3. bez aktywnego włączenia się w przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji wszystkich uczestników globalnych i unijnych rynków rolnych. Wątpliwości też można mieć co do możliwości zadawalającej realizacji

zadań związanych z priorytetem 3.4., gdyż model i wzorce konsumpcji są w dużym stopniu uzależnione od poziomu dochodów konsumentów i wysokości cen na te produkty żywnościowe, które odpowiadają zasadom racjonalnego żywienia.

Należy uznać, że przed rolnictwem i obszarami wiejskimi stoją dwa zasadnicze wyzwania: przemiany strukturalne i modernizacja sektora rolnego oraz powstanie na obszarach wiejskich kilkuset tysięcy nowoczesnych miejsc pracy. Na tym tle pozytywnie należy ocenić przyjęte priorytety w ramach **Celu 4** *”Wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego”*. Bez istotnych przemian strukturalnych i zaawansowanej modernizacji sektora nie jest możliwa realizacja *„Strategii...”* jako całości.

Priorytety zostały ujęte w sposób pozwalający na całościową realizację **Celu 5** *„Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich”*. Również kierunki interwencji są zakreślone w sposób odpowiadający poszczególnym priorytetom.

„Strategia...” zakłada, że nie wszystkie ze zdefiniowanych priorytetów i kierunków interwencji będą realizowane przez programy na rzecz rolnictwa, rybactwa i rozwoju wsi, ponieważ niektóre z zaprojektowanych elementów Strategii są integralną częścią innych strategii rozwoju. Dlatego część *„Strategii...”* dotycząca mechanizmów koordynacji powinna zawierać szczegółowy opis podmiotów zaangażowanych w realizację *„Strategii...”*.

Pozytywnie należy ocenić zamiar bieżącego (corocznego) monitorowania i ewaluacji Strategii. Jednak by to było możliwe konieczne jest ustalenie konkretnych działań i harmonogramu ich wdrażania oraz celów częściowych przewidzianych do osiągnięcia na poszczególnych etapach wdrażania *„Strategii...”*.

Za trafne, choć bardzo optymistyczne w świetle toczącej się na forum UE dyskusji odnośnie wielkości przyszłego wspólnego budżetu, można uznać założenia ogólne przyjęte do konstrukcji i kalkulacji budżetu na realizację *„Strategii...”*. Natomiast nie jest możliwa ocena struktury budżetu w podziale na jej cele.

Załącznik 1. Uwagi szczegółowe

- Tekst podrozdziału 1.1 „Główne wnioski płynące z diagnozy i trendów rozwojowych” nie wypełnia wymogów ani streszczenia, ani wymogów stawianych wnioskowi.
- Po analizie SWOT dotyczącej obszarów wiejskich zamieszczono zestawienie obrazujące powiązania między czynnikami wyróżnionymi w analizie SWOT (tab. 1), a nie uczyniono tego w przypadku analizy SWOT rolnictwa i rybactwa. Ta różnica redakcyjna powinna zostać zlikwidowana lub wyjaśniona.
- Większość rysunków w diagnozie (mapy kraju) daje ogólny pogląd, który nie zawsze jest wystarczający. Może należałoby zamieścić w załączniku do Strategii zestawienia tabelaryczne na podstawie, których te rysunki wykonano (mogłaby to być także forma elektroniczna).
- Numeracja rysunków nie odpowiada numeracji przywoływanej w tekście.
- Brakuje w dokumencie tabeli 4 (zaznaczonej w spisie). Nie po kolei zamieszczona jest numeracja tabel.
- Zdarzają się literówki. Na przykład:
 - na s.59: „Przy czym wybrane kierunki interwencji będą realizowane na poziomie centralnym, a ich skutkach będą obejmowały obszar całego kraju..”
 - na s.33: „Równolegle powinny być realizowane działania na rzecz budowy i rozwoju kapitału społecznego, który odgrywa coraz większą rolne w zdolności...”
- W informacjach ogólnych (tab. 9) należy przywołać najnowsze dane.
- Rys. 9 nie jest kompletny i nie wskazano funkcji, które odnoszą się do sfery produkcji.
- Rys. 9 i rys. 10 mają taki sam tytuł.
- Rys. 39 i 40 mają taki sam tytuł.
- W rysunku 46 nie znajduje uzasadnienia merytorycznego rysunek obrazujący zależność między wartością nakładów kapitałowych ogółem a udziałem rolnictwa w PKB. W tym przypadku wielkość nakładów kapitałowych ogółem zależy przede wszystkim od „wielkości” (obszaru) kraju i wynikającego z niego obszaru UR.
- Razi używanie nazwy gatunkowej w liczbie pojedynczej (produkcja ziemniaka, produkcja buraka, uprawa ziemniaka). To nie jest poprawne, uprawia się bowiem i produkuje ziemniaki, buraki itp.

- S.65 autorzy strategii powołują się na metodę Delhi; nie ma takiej, chodzi im chyba o metodę delficką (Delphi technique).
- W całym załączniku tj. od s.70 do s.133 tj. od tabeli 9 oraz od rysunku 10 nie ma kompatybilności tabel i rysunków z tekstem. Numeracja w tekście nie odpowiada tabelom i rysunkom lub w ogóle w tekście nie ma do nich odnośników!!! Cały załącznik wymaga redakcji technicznej.
- S. 81, rys.20 mało czytelny brak objaśnienia co do grup decylowych gmin.
- S. 89 rys. 25 wątpliwości budzi przypis jakoby było to opracowanie MRiRW, podczas gdy rysunek taki można spotkać w publikacjach J Wilkina.
- S.102 rys.45 poprawić tytuł na „... w latach 2007-2009”.
- S.130, tytuł naukowy profesora lub stanowisko docenta: nie ma stanowiska docenta w uczelniach akademickich i instytutach MRiRW - powinno być „...lub stanowisko profesora nadzwyczajnego”.
- S.130 odnośnik 65 powinno być Uniwersytet Rolniczy.

Literatura

1. A Common Agricultural Policy for Public Goods: Declarations by the Group of a Leading Agricultural Economists, 2009.
2. Budżety gospodarstw domowych w 2009 roku, GUS, Warszawa 2010.
3. Common Agricultural Policy 2013 plus, Forum for Development Initiatives of the European Fund for the Development of Polish Villages, Warsaw May 2010.
4. Cooper T., Hart K., Baldock D., Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union, Institute for European Environmental Policy, December 2009.
5. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
6. Europe 2020, Presentation of J.M. Barroso, President of the European Commission, to the Informal European Council of 11 February 2010.
7. Ewaluacja ex post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, IERiGŻ – PIB, IRWiR PAN, IUNG – PIB, BSM SP.J, Warszawa, 28 maja 2009.
8. Grosse T., Hardt Ł., Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju wsi polskiej, „Pro Oeconomia”, Warszawa 2011.
9. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 25 stycznia 2011.
10. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.
11. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, MRR, Warszawa 2006.
12. Ocena ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Agrotec S.A. i Agrotec Polska, Warszawa 2006.
13. Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Agrotec Polska, IERGiŻ-PIB, IUNG-PIB, Warszawa 2011.
14. „Plan uporządkowania strategii rozwoju”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2009.
15. Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2009.
16. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW, Warszawa 2011.
17. Public Goods from Private Land, RISE Task Force, report developed under leadership of Allan Buckwell, RISE, December 2009.
18. Review of Rural Development Instruments: DG Agri project 2006-G4-10, Final Report Annexes 1-3, July 2008.
19. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, MRR, Warszawa 2006.
20. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, projekt z dnia 14 grudnia 2010.
21. Tangermann S., Global Markets, Competitiveness of EU Agriculture and the CAP, Conference on the Future of the CAP, The Hague, 27 January 2010.

22. The CAP towards 2020: meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future. Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Brussels 2010.
23. The Common Agricultural Policy after 2013 – public debate. Summary Report, European Commission, Brussels 2010.
24. Wytyczne do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju” MRR, Warszawa 2010.